

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Bakalářská práce

Územně správní reforma v ČR

Jan Rataj

Plzeň 2016

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, březen 2016

Jan Rataj

Poděkování

Děkuji vedoucímu této práce panu JUDr. Tomáši Loudovi CSc. za odborné vedení a poskytování užitečných rad při tvorbě práce.

Obsah

Úvod.....	6
1) Základní pojmy	7
Veřejná správa.....	7
Materiální pojetí	7
Formální pojetí a systém veřejné správy	8
Princip centralizace a decentralizace.....	12
Princip koncentrace a dekoncentrace	12
Přeměny veřejné správy	13
2) Srovnání modelů územně správní reformy	15
Struktura územní veřejné správy v EU.....	15
Reforma územní správy na Slovensku	17
Reforma územní správy v Sasku	19
Reforma územní správy v Maďarsku	23
Výchozí stav a počátky transformace veřejné správy na území ČR.....	25
Snahy o obnovu zemí jako územní jednotky.....	27
3) První fáze reformy	30
4) Druhá fáze reformy	33
5) Současný vývoj, koncepce dokončení reformy.....	36
Koncepce dokončení reformy veřejné správy	37
K vybraným opatřením.....	39
1) Zrušení zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů)	39
2) Zrušení kategorie obcí s pověřeným obecním úřadem	40
3) Organizace přímých vykonavatelů státní správy v území.....	41
4) Výkon veřejné správy na území statutárních měst a hlavního města Prahy	42
Ohlasy na Koncepci a realizace.....	43
Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020	45

Závěr	47
Literatura a zdroje	49
Monografie	49
Sborníky příspěvků a periodika.....	50
Internetové zdroje.....	51
Přílohy	53

Úvod

Veřejná správa ovlivňuje život každého z nás, ať si to uvědomujeme, nebo ne. Dynamické změny ve společnosti na oplátku ovlivňují veřejnou správu, která je tak nucena reagovat často formou velmi komplexních a dlouhodobých procesů vedoucích k přizpůsobení jejího stavu potřebám politickým, správním, ekonomickým, sociologickým a mnohým dalším. Tato práce je primárně zaměřena na změny probíhající v územní správě jako součásti veřejné správy v České republice.

V 1. kapitole dojde na vymezení určitých pojmů důležitých pro pochopení celé problematiky, primárně veřejné správy, jejích součástí, funkcí, principů a přeměn. K současnému stavu se došlo po určitém vývoji, který bude rozpracován zejména ve 2., 3. a 4. kapitole. Ve 2. kapitole budou zároveň pro srovnání modely územních správ a jejich reformy v různých evropských zemích a východiska pro změny probíhající současně s obnovou či přejímáním v západních zemích hluboce zakořeněných demokratických principů a institucí v 90. letech. 3. a 4. kapitola vymeze časově i právně obě fáze reformy a vyznačí případné problémy a nedostatky s kořeny v reformním procesu. Závěrečná 5. kapitola se zaměří na vývoj v posledních letech a nastíní směr případných dalších změn v územní správě, ke kterým by mělo či mohlo v dohledné době dojít.

Cílem práce je jednak popsat současný stav územní správy v ČR, ve kterém se nachází po 2 fázích reformy a zároveň východiska pro případnou fázi další. Jak úspěšná byla reforma územní správy doposud vyplyne zejména z porovnání s ostatními státy, kde v relativně nedávné minulosti proběhla nebo stále probíhá obdobná reforma. Dále bude významné porovnání reformy s jejími teoretickými východisky danými jednak vládními strategiemi a současně zásadami a principy správy v demokratických státech, mezi které se ČR, resp. tehdejší ČSSR zařadila po odklonu od totalitního směřování tzv. Východního bloku po roce 1989.

Na veřejnou a tím i územní správu se dá nahlížet z mnoha pohledů a totéž platí i pro změny, které jsou pro řádnou funkci zcela nezbytné. V práci se protnou skrze názory odborníků i prolínání jednotlivých aspektů územní správy s dalšími činnostmi a institucemi právní disciplíny jako ústavní právo, správní právo, související správní věda i humanitní vědy jako politologie.

1) Základní pojmy

Problematika reformy veřejné správy je velmi komplikovaná a vyžaduje vysvětlení několika pojmů. Názory představitelů správní vědy se často liší (přičemž si ale v podstatě neprotiřečí), pro co nejuplněnější představu je proto nutné nahlížet z co nejvíce úhlů.

Veřejná správa

Pojem veřejná správa je obtížně vymežitelný jakoukoliv definicí. Ve správní vědě je veřejné správě přiřkládán v zásadě dvojitý význam: pod tímto označením rozumíme určitý druh činnosti (tj. spravování) nebo organizační jednotku (instituci), která veřejnou správu vykonává. První případ znamená správu v materiálním pojetí, druhý správu v pojetí formálním.

Materiální pojetí

Veřejná správa je v materiálním pojetí chápána jako činnost státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen pro plnění úkolů označovaných jako veřejné. Veřejná správa jako činnost je blízká správě soukromé tím, že i ona je správou, tedy cílenou činností zaměřenou k dosažení stanovených cílů, a v této souvislosti se pak pro ni někdy zjednodušeně používá označení „veřejný management“¹.

Veřejná správa tedy může být charakterizována jako správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Tím je dána její nenahraditelná úloha jako specifické společenské činnosti řídicího a organizačního charakteru zaměřené na veřejné záležitosti a determinované veřejným zájmem. Jde přitom typicky o správní činnost podzákonného, nařizovacího a výkonného charakteru².

Od správy soukromé se (vedle již uvedeného zaměření, když soukromá správa je správou soukromých záležitostí v soukromém zájmu) zásadním způsobem odlišuje tím, že je svým subjektům uložena právem jako povinnost a zejména pak svým veřejnomocenským charakterem, tedy tím, že disponuje veřejnou mocí. Toto pojetí lze dále vymežit pozitivně a negativně.

Pozitivní vymezení je spojováno s veřejnými úkoly, bez ohledu na to, kdy tyto úkoly plní (státní správa, územní či zájmová samospráva, nebo jiní nositelé veřejné správy). Základním

¹ Hendrych, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 4.

² PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 4. dopl. a opr. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001. ISBN 80-210-2763-0. s. 40 – 42

problémem tohoto vymezení je s ohledem na různorodost činností ve veřejné správě buď přílišná obecnost a abstraktnost, nebo naopak detailizace a popisnost. Přesto pokusy o pozitivní vymezení nelze úplně ztracovat, ukazují totiž na některé typické znaky správní činnosti společné celé veřejné správě nebo alespoň některým jejím oblastem jako je vázanost příslušných orgánů právními předpisy při výkonu veřejné správy.

Negativní vymezení má svůj původ v neúspěšných pokusech veřejnou správu definovat pozitivně. Jde o tzv. zbytkovou teorii, která v podstatě říká, že veřejná správa je souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako činnosti zákonodárné a ani jako soudní. Definice pojmu veřejná správa tak není dokonalá a dává jen hrubou představu o tom, co vůbec veřejná správa je.

Formální pojetí a systém veřejné správy

Ve formálním pojetí je veřejná správa, pokud není svěřena zastupitelským sborům nebo soudům, systémem organizační struktury. Jde o soustavu správních úřadů, orgánů územní či zájmové samosprávy a jiných vykonavatelů veřejné správy, jako určité činnosti. Hlavními aspekty jsou tedy územní (ústřední, oblastní a obecní) a věcný (veřejná správa všeobecná, veřejná správa specializovaná)³.

Důležitým je také stanovení subjektu veřejné správy, který bude v dané věci a na daném území rozhodovat. Z tohoto hlediska dochází k dělení na bezprostřední a delegované, které jsou vykonávány nositeli diferenciovanými od státu⁴.

K územnímu aspektu se váže pojem *územní jednotka* jako výraz pro určité území vymezené zákonem zejména pro potřeby veřejné správy. V historii naší země docházelo průběžně k jejich zavádění a rušení, v současné době najdeme většinu územních jednotek vymezenou v zákoně č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů a jednotlivých zákonech vydaných v letech 1997- 2002, které se k územním celkům vztahují.

V ČR existují tyto územní jednotky:

- 1) městská část
- 2) obec – základní územní samosprávný celek
- 3) vojenský újezd

³ HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0. s. 12

⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 5-11.

- 4) okres
- 5) kraj jako vyšší územní samosprávný celek (VÚSC) dle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků
- 6) kraj jako územní jednotka stanovená zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, v novelizovaném znění
- 7) region soudržnosti
- 8) stát

Pokud půjdeme v rámci historie od největšího celku k nejmenšímu, začneme tak státem. V souvislosti s naším územím můžeme mluvit o více než 1000 letech monarchistické tradice, ať už jde o samostatné české knížectví a později království či tyto jako součást většího celku (Velká Morava, Svatá říše římská, Rakouské císařství). K *Čechám* jako jádru soustátí (či spíše personální unie od roku 1348 známé jako *země Koruny české*) již od dob Přemyslovců byla postupně v 11.století připojena *Morava* a ve stoletích následujících dobyto a za vlády Marie Terezie z větší části ztraceno *Slezsko*. V období stavovské monarchie fungovaly jako legislativní orgány zemí tzv. *zemské sněmy*, které byly za absolutismu nastoleného po porážce stavů na Bílé hoře silně omezeny a prakticky nahrazeny často nepřehlednými a rychle měnícími se soustavami orgánů místodržitelství⁵.

V rámci upevňování přemyslovské moci začala již za knížete Boleslava I. v 10.století vznikat tzv. *hradská soustava*. Kolonizace pohraničních oblastí probíhající od 11.století a zakládání měst jako opor královské moci způsobily, že hradská soustava již nezvládala vykonávat místní správu. Ve 14.století ji tak v Čechách definitivně nahradily *kraje* fungující v některých oblastech již od poloviny 13.století. V čele krajské správy stáli tzv. poprávci jmenovaní panovníkem. Jejich úkolem bylo zejména udržovat pořádek, pronásledovat tzv. psance a plnit roli soudců. V souvislosti s husitskými válkami nahradili poprávce v čele krajů *hejtmané* (střídání těchto úřadů probíhalo prakticky celé 15.století, až 1499 byli poprávci definitivně zrušeni) a do nástupu absolutismu spojeného s vydáním Obnoveného zřízení zemského v roce 1627 působily i tzv. *krajské sněmy*. Hejtmané byli v čele kraje v Čechách až do reformy Marie Terezie v roce 1751 vždy dva. Na Moravě, kde byly kraje zavedeny až v 16.století, byl již od roku 1637 v čele kraje vždy jeden hejtman, který neměl výlučně stavovský charakter, pobíral plat a byl mu přidělen úřednický aparát. Po reformě z roku 1751 byl tento model převzat i pro Čechy a Slezsko, kde kraje vznikly roku 1742. Podmínky

⁵ MALÝ, Karel a FLORIÁN SIVÁK. *Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku do r. 1918*. Vyd. 2., přeprac. a dopl. Praha: H & H, 1993. ISBN 80-85467-61-5. s. 263

zastávání funkce úředníka krajské správy zahrnovaly od roku 1775 povinnou správní praxi v délce jednoho roku⁶. Za Josefa II. bylo umožněno i nešlechticům, aby se mohli stát hejtmany, definitivní zánik (nejen krajské) správy opírající se o šlechtu lze datovat do období po nástupu Františka Josefa I. a potlačení revoluce roku 1848. Kraje byly po četných reformách zrušeny roku 1862. Počet krajů se v průběhu staletí často měnil, původních 12 krajů v Čechách bylo roku 1751 přerozděleno na 16, mezi lety 1855- 1862 jich fungovalo 13. Na Moravě se jejich počet pohyboval mezi 4 a 6 a ve Slezsku byly původní 3 postupně zredukovány na jediný.

Okresy vznikly v českých zemích v roce 1849 místo původních panství. Okresy byly dvojí: politické (větší) pro veřejnou správu a soudní (menší) pro justici. Politických okresů bylo k 1.lednu 1850 79 v Čechách, 25 na Moravě a 7 ve Slezsku. V čele zřizovaných okresních hejtmanství stál hejtman, jehož hlavní povinnosti spočívaly v zajišťování vyhlášení a provádění zákonů a v péči o bezpečnost, veřejný pořádek a pokoj v obvodu. V roce 1855 však došlo ke sloučení správy a soudnictví. Zřízeny byly smíšené okresní úřady v místech původních soudních okresů - těch bylo v Čechách 208, na Moravě 76 a ve Slezsku 22. V čele stál okresní představený, který měl, vlastnil-li právnické vzdělání, i soudní moc, jinak v okresech soudil jeden z jeho adjutantů. V roce 1864 došlo v Čechách ke zřízení okresních samospráv. Do vedení okresů byla volena okresní zastupitelstva, která ze svých členů volila okresní výbory a okresního starostu. Na základě prosincové ústavy z roku 1868 došlo k definitivnímu oddělení správy od soudnictví. Opětovně byla zavedena okresní hejtmanství⁷. Okresy byly nižší jednotkou správy Československé republiky i po reformě z roku 1927 (zákon č. 125/1927 Sb. o organizaci politické správy). Tehdy bylo v zemi České okresů 103, v zemi Moravskoslezské 45, v zemi Slovenské 79 a v zemi Podkarpatskoruské 12. V čele okresu opět stál hejtman jmenovaný ministrem vnitra. Okresy přežily všechny následné reformy územní správy a existují dodnes.

Obce jako jednotky územní správy vznikly na základě prozatímního obecního zákona po zániku panství roku 1849 a staly se tak nejnižší jednotkou správy. Příslušnost obcí ke krajům, okresům a soudům byla však v českých zemích dořešena až nařízením z roku 1854. Základními orgány obce volenými na 3 léta byly *obecní výbor*, *obecní představenstvo* a *starosta*. Prozatímní obecní zřízení bylo obecně závazné a nevztahovalo se pouze na tzv. *statutární města* (hlavní zemská a krajská města mohla požádat o vydání zvláštních statutů).

⁶ tamtéž, s. 270- 273

⁷ tamtéž, s. 402- 403

Rámcový říšský obecní zákon z roku 1862 pak umožnil vydání obecních zákonů jednotlivými zeměmi. Zakořena byla zásada, že každá nemovitost musí spadat do obvodu obecní působnosti (vyjma císařských či dvorních)⁸. V souvislosti se vznikem Československé republiky v roce 1918 došlo ke změně legislativy, která přinesla novou redefinici obecního zřízení zákonem č. 76/1919 Sb. Nový zákon o volebním řádu do obcí č. 75/1919 Sb. demokratizoval volební systém, z obecního výboru se stalo *obecní zastupitelstvo* a z obecního představenstva *obecní rada*. Tento systém byl převzat i při obnovování obecní samosprávy v roce 1990.

Pro systematiku veřejné správy má velký význam její dělení na státní správu, samosprávu a jiné nositele veřejné správy.

Pro systematiku veřejné správy má velký význam její dělení na státní správu, samosprávu a jiné nositele veřejné správy.

Státní správa je realizací výkonné moci státu- od moci zákonodárné se v zásadě odlišuje tím, že zákony jako primární a originární právní předpisy netvoří, nýbrž aplikuje, od moci soudní se pak moc výkonná v zásadě odlišuje tím, že uvedená aplikace je v případě veřejné správy determinována veřejným zájmem, zatímco totiž pro soudnictví je charakteristická soudcovská nezávislost. Státní správa může být vykonávána buď přímo, anebo nepřímo, a to podle subjektů, které ji reálně vykonávají:

- Přímou státní správu vykonávají bezprostředně státní orgány, tedy jednotlivé organizační složky státu.
- Nepřímá státní správa je vykonávána (v přenesené působnosti) veřejnoprávními korporacemi (obce, kraje) nebo i soukromými osobami fyzickými či právními, jimž byl výkon státní správy propůjčen na základě zákona⁹.

Samospráva je nezávislým a státní správě nepodřízeným projevem výkonné moci ve státě. Je vykonávána samosprávnými (veřejnoprávními) korporacemi, které ji vykonávají vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky. Státní moc tedy v rámci samosprávy deleguje normativní i výkonné pravomoci (vč. tvorby mocenských aktů) na veřejnoprávní korporace, které jsou sice od státu odlišné, ale státem aprobované. Rozlišujeme:

- územní samosprávu
- zájmovou samosprávu

⁸ tamtéž, s. 408- 409

⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. ISBN 978-80-7357-382-9. s. 17

Členění samosprávy na územní a zájmovou samosprávu má svoji podstatu v organizačním pojetí, kdy zájmová samospráva je strukturována věcně, zatímco územní samospráva je strukturována územně¹⁰.

Veřejná správa rovněž funguje na základě (často „párových“) principů. Mezi ty nejvýznamnější (tzv. organizační¹¹) patří:

- Princip centralizace a decentralizace
- Princip koncentrace dekoncentrace

Princip centralizace a decentralizace

Tento princip úzce souvisí se stylem řízení, s delegací rozhodovacích pravomocí a o odpovědnosti ve vertikálním směru. Úplná centralizace ve veřejné správě znamená soustředění rozhodovacích procesů do ústředních orgánů. Centrální orgán buď sám rozhoduje a provádí i rozhodnutí, nebo výkon správy může delegovat na složky nižší, ovšem bez pravomocí odpovědnosti. Nižší složka je pak pouze výkonnou složkou.

Decentralizace je takový princip organizace, kdy spolu s výkonem činností je na nižší složky delegována i pravomoc a odpovědnost. V tomto případě jsou nižší složky nezávislé na ústředních orgánech a jsou pouze v určitém daném rozsahu kontrolovány centrem.

Princip koncentrace a dekoncentrace

U těchto principů záleží na tom, do jaké míry jsou jednotlivé úkoly veřejné správy vykonávány jednou institucí.

V horizontální rovině vypovídá koncentrace, případně dekoncentrace o tom, zda jsou agendy svěřeny jednomu či více orgánům, mezi nimiž není vztah podřízenosti (např.: při slučování či dělení ministerstev).

Základem vertikální dekoncentrace je vždy delegována působnost, ale zachovává se podřízenost orgánům centrální státní správy.

¹⁰ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4. s. 7

¹¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0, s. 114- 117

Přeměny veřejné správy

V přeměnách veřejné správy bývají rozlišovány tři charakteristické procesy, jimiž jsou

- a) **transformace veřejné správy**
- b) **reforma veřejné správy**
- c) **modernizace veřejné správy**¹²

Transformací veřejné správy je chápána komplexní systémová změna veřejné správy ve všech základních ekonomických, politických a sociálních souvislostech. V poválečném vývoji zemí střední a východní Evropy jde v podstatě o potlačení totalitních prvků ve veřejné správě a o vytvoření demokratického systému veřejné správy, který se vyznačuje:

- legitimitou, opřenou o v podmínkách pluralitního politického systému svobodně zvolené zastupitelské orgány parlamentního či územně samosprávného typu;
- legalitou, v níž se uplatňují principy právního státu;
- garantovanou územní samosprávou s autonomními pravomocemi;
- zvláštním personálním statutem úředníků;
- institucionálními prostředky pro zajištění transparentnosti veřejné správy a občanské participace na výkonu veřejné správy včetně možnosti uplatnění přímé demokracie.

Tranzitologie (věda zabývající se systémovou transformací od autoritářského režimu či diktatury k demokracii) rozděluje proces transformace politického systému do 3 základních fází:

- 1) liberalizace (převzetí moci novými elitami)
- 2) demokratizace (zavádění volné politické soutěže a nových institucí státu)
- 3) konsolidace (stabilizace a upevňování nových poměrů)

Pozice vzniku územní samosprávy v té které fázi transformace nemusí být na první pohled jasná, zřejmě by se tak ale mělo stát na konci demokratizační fáze v rámci zavádění nových institucí. Existuje však i názor, že vznik územní samosprávy je součástí etapy konsolidace,

¹² GROSPÍČ, J.. *K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy*, In Modernizace veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 351 s. ISBN 80-7380-001-2, str. 9- 10

kdy dochází ke konsolidaci občanské společnosti i teritoriální reprezentace zájmů (obsah činnosti budoucích regionálních volených představitelů).¹³

V případě *reformy veřejné správy* se jedná o podstatnou organizační, funkční a kompetenční změnu určitého významného segmentu veřejné správy např. územní reforma a funkcionální reforma veřejné správy, změny ve stupních veřejné správy, reforma ústřední státní správy apod.

Modernizace veřejné správy je spojena s ekonomizací a manažerializací veřejné správy v nových tzv. postmoderních podmínkách. Modernizace veřejné správy probíhá kontinuálně nezávisle na strukturálních změnách veřejné správy, což však nevylučuje koncipování a implementaci komplexně pojatých modernizačních projektů veřejné správy a jejich spojování s reformními cíli ve veřejné správě.

V širším slova smyslu lze mluvit o reformě a jejích vývojových etapách, J.J. Hesse rozlišuje v zemích střední a východní tyto 4 fáze reformního procesu¹⁴:

- a) Transformace starého právního, politického a ekonomického řádu ve formování nových institucí a struktur (př. pluralitní politický systém, svobodné volby, revize obsahu veřejného sektoru).
- b) Konsolidace jako růst politické stability umožňující systematický přístup k deetatizaci, privatizaci a tržnímu hospodářství.
- c) Modernizace jako nalezení odpovídajícího institucionálního uspořádání a nejlepší možné praxe veřejné moci ve všech úrovních a ve všech odvětvích.
- d) Adaptace jako přizpůsobení se pojetí výkonného státu a tlaku v souvislosti s přípravou na členství v evropských strukturách.

¹³ VALEŠ, Lukáš. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-010-1, s. 23- 24

¹⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0, s. 46

2) Srovnání modelů územně správní reformy

Pád Železné opony a následné demokratizační proces přinesly potřebu co nejrychlejší realizace územně správní reformy do všech zemí tzv. Východního bloku. Ani územní správa tzv. západních zemí však nemohla zůstat rigidní a dnešní podoba je výsledkem mnoha let reform. V této části tedy budou pro srovnání popsány územní členění a jeho reformy v různých evropských státech a následně východiska reformy na našem území.

Struktura územní veřejné správy v EU

Územní veřejná správa je v některých zemích uspořádaná do jedné, dvou nebo tří úrovní, což má své kořeny v historické tradici, případně je důsledkem nedávných realizovaných změn ve struktuře veřejné správy.

Ve federativních zemích (Rakousku 9 federálních zemí, v Belgii 3 regiony a 3 společenství a Německu 16 spolkových zemí) je nepřítomnost „regionální“ úrovně nahrazena existencí federálních zemí: oddělená střední úroveň vlády s jasně definovanými kompetencemi a pravomocemi (včetně fiskálních) od centrální vlády.

V unitárních státech lze najít jak tříúrovňovou územní samosprávu ve Francii, Itálii, Španělsku, Polsku, Velké Británii, tak dvoustupňovou územní samosprávu v Dánsku, Řecku, Maďarsku, Nizozemsku, Rumunsku, České republice, Slovensku, Švédsku a Chorvatsku. Zbývajících jedenáct zemí má jedinou úroveň územní samosprávy, většinou se jedná o země s malou geografickou velikostí.

V osmi zemích EU existují vyšší úrovně územních samospráv nazývané nejčastěji „regiony“. Tyto články představují třetí stupeň územní úrovně ve Francii, Itálii, Španělsku, Polsku, Velké Británii a druhý stupeň územní samosprávy v České republice, Dánsku, Řecku, Maďarsku, Nizozemí, Rumunsku, na Slovensku a Švédsku. Rozdíly mezi regiony ohledně rozlohy či počtu obyvatel bývají výrazné i v rámci jednoho státu (např. ve Francii je region Korsika s 240 000 obyvateli a pařížský region Île de France s více než 10 miliony obyvatel¹⁵).

Během posledního desetiletí byla „regionální“ úroveň předmětem mnoha reform. Jejich dosah, modalita a stupeň dokončení se však v jednotlivých zemích liší. Diskusi o reformách uspišila i ekonomická krize dopadající na jednotlivé státy EU. V některých zemích probíhají regionalizační experimenty.

¹⁵ data k roku 2002. POMAHAČ R., VIDLÁKOVÁ O.: *Veřejná správa*, 1. vydání. C.H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748. s. 216

Tendence k regionalizaci se projevují:

- a) vytvořením dalšího článku v rámci veřejné správy
- b) rozšířením kompetencí a příjmů stávajících regionů

Za posledních dvacet let byly vytvořeny regionální úrovně v pěti zemích: v Irsku (v roce 1994), ve Velké Británii (v letech 1998 a 1999), Polsku (v roce 1999), České republice (v roce 2000), Slovensku (v roce 2002), v Řecku (v roce 2011). Vznik a podoba nových regionů často vychází z národních souvislostí historických a geografických (např. v Polsku je současné rozdělení do regionů velmi blízké členění před rokem 1946). Ve Velké Británii se regionální politika, označovaná termínem „devolution“, realizovala v letech 1998 a 1999 ustavením regionálních rad v Severním Irsku, ve Skotsku a ve Walesu.

Naopak v některých zemích byla regionalizace odložena či zrušena. V Lotyšsku a v Litvě zatím nedošlo na základě administrativně územní reformy z roku 2009 a 2010 k vytvoření volených regionálních úrovní. V Lotyšsku došlo ke zrušení státních administrativních distriktů a jejich kompetence byly rozděleny mezi stát a obce. Ve Slovinsku bylo v plánu vytvořit 6 regionů, avšak prozatím je projekt pozastaven.

Ve Švédsku se plánuje transformovat hrabství do 6 nebo 9 regionů s přesunem kompetencí v oblasti zdravotní péče a regionálního plánování. Statut regionů již byl experimentálně zaveden pro Skåne, Västra Götaland a od roku 2011 Halland a Götland. Regiony na celém území měly být zavedeny od roku 2015, k čemuž dosud pro odpor Stockholmu ke spojování nedošlo.

Nejrozsáhlejší posílení regionálního článku však proběhlo u italských regionů a španělských autonomních komunit, kdy reformy provedené v 90. letech současně rozšířily jejich kompetence a posílily jejich fiskální autonomii. Přenos kompetencí na regiony se projevil velmi významným navýšením i jejich rozpočtů. Podobně došlo k posílení kompetencí a vyšší fiskální autonomii u federativních států v Německu a Belgii¹⁶.

¹⁶ PROVAZNÍKOVÁ R.: *Financování měst, obcí a regionů- teorie a praxe, 3. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0. s. 18- 21

Reforma územní správy na Slovensku

Náš východní soused, se kterým máme téměř 70 let společné československé historie, rovněž odstartoval již v 90. letech reformu své veřejné správy. První etapa reformy veřejné správy začala v roce 1990. V tomto roce byly položeny základy nového, demokratického modelu veřejné správy. Jejich cílem bylo odstranit nedostatky centralizovaného řízení státní správy, která byla prováděna prostřednictvím národních výborů. Jednou z prvních změn tedy bylo zrušení zmíněných národních výborů a přijetí zákona č. 369/1990 Sb. o obcích, kterým obce získaly autonomní postavení v rozhodování o místních záležitostech. V návaznosti na uspořádání samosprávy byla nutná reorganizace i na úrovni místní státní správy. Národní rada Slovenské republiky tedy přijala zákon č. 472/1990 Sb. o organizaci místní státní správy a prostřednictvím něj rozdělila kompetence bývalých národních výborů mezi obecní (městské) úřady, nově vzniklé okresní a obvodní úřady a mezi některá ministerstva.

Od 1. ledna 1991 nastaly změny i v územní organizaci státu. Zrušena byla krajská úroveň státní správy (bývalý Západoslovenský, Středoslovenský a Východoslovenský kraj a Bratislava jako samostatný kraj). Správní uspořádání bylo vyjádřeno existencí 38 okresů a 121 obvodních úřadů. Místní státní správu vykonával stát i různými úřady specializované státní správy působícími ve vymezených správních celcích (např. daňové úřady, celní orgány, úřady životního prostředí, úřady práce apod.).

Další významný krok v rámci reformy územní správy na Slovensku se uskutečnil až v roce 1996. Soustava obvodních úřadů byla nahrazena okresními a vytvořilo se krajské členění s 8 krajskými úřady v postavení státní správy druhého stupně. Toto nové územně-správní členění se však setkalo s vlnou kritiky. Odborníci se shodovali na tom, že vytvořením 79 okresů se vytvořily příliš malé územní jednotky nato, aby mohly efektivně fungovat a naplňovat konkrétní rozvojové programy. Vznik 8 krajů byl zase kritizován zejména z pohledu narušení přirozené regionální diferenciaci Slovenska. V rámci územní samosprávy tak stále existoval pouze 1 stupeň- obec. Dalo se proto očekávat, že územně-správní členění Slovenska ještě v rámci reformy veřejné správy není definitivní¹⁷.

¹⁷ NIKODÝM D., *K problematike kontroly územnej samosprávy v Slovenskej republike*, in in Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6. s. 86- 87

Snaha o územní rozdělení byla podřízená politickým kritériím, která byla charakterizována především rozdělením několika tradičních regionů, rozdělením okresů s převažující maďarskou populací a četnými přesuny obcí v rámci sousedských regionů. Podle odborníků však územně-správní členění země je možné za efektivní pokládat tehdy, pokud v maximální možné míře odráží existující prostorovou strukturu společnosti na bázi přirozených regionů.

Změna vlády v roce 1998 naznačovala v tomto směru slibný začátek. Nová vláda jako první opatření v rámci daného problému jmenovala zmocněnce vlády pro reformu veřejné správy Viktora Nižňanského. On následně předložil vládě několik projektů. Podle něj se měly nové kraje nazývat župami a respektovat historické hledisko. Jeho návrh předpokládal 12 žup. Ani jeho vizi však vládnoucí politické strany nedokázaly přijmout a ani se dohodnout na kompromisu.

V roce 1998 po parlamentních volbách si nová vláda ve svém programovém prohlášení uložila jako jednu z priorit "řešit optimální uspořádání veřejné správy tak, aby tato zajišťovala základní potřeby občanů. To si vyžádá pokračovat v decentralizaci kompetencí státu na nižší složky veřejné správy při respektování principu subsidiarity. Následně od roku 1999 začala příprava potřebných materiálů a legislativních norem pro uskutečnění výše uvedených cílů nové vlády. Usnesením č. 695/1999 v srpnu 1999 vláda vzala na vědomí *Strategii reformy veřejné správy*. Předmětem tohoto materiálu jsou zásady uspořádání veřejné správy a také i koncepcí, které je třeba provést v rámci komplexní reformy veřejné správy.

Dalším materiálem, ze kterého se vycházelo v celém následujícím reformním procesu, byla *Koncepce decentralizace a modernizace veřejné správy*. Vláda ho schválila usnesením č. 230 v dubnu v roce 2000 jako východisko a podklad pro uskutečnění dalších prací. Koncepce decentralizace a modernizace veřejné správy navazuje a rozpracovává zásady, které byly definovány ve strategii reformy. Plně respektuje obecně platné principy občanské společnosti, subsidiarity, efektivnosti, transparentnosti a flexibility veřejné správy i závazky, které jsou definovány v programovém prohlášení vlády SR¹⁸.

Nakonec zvítězil v roce 2001 (zákon č. 302/2001 Sb. o samosprávě vyšších územních celků, též „zákon o samosprávných krajích“) původní model 8 samosprávných krajů (hranice shodné s kraji z r. 1996), nazvaných "*Vyšší územní celky*" - VÚC. V témže roce se 2. prosince

¹⁸ FARKAŠOVÁ K.: *Reforma verejnej správy na Slovensku (priebeh reformy v rokoch 1990 – 2005)*, in 9. študentská vedecká konferencia, Prešov 2014, ISBN 978-80-555-1064-4, s. 237- 241

uskutečnily i historicky první volby do VÚC. Na čele VÚC stojí předsedové VÚC voleni občany příslušného kraje v dvoukolové přímé volbě na 4leté funkční období. Občané také volí poslanců VÚC přímou volbou ve volebních obvodech, které určují hranice okresu. Počet volených poslanců je úměrný k počtu obyvatel daného volebního obvodu. Poslanci jsou rovněž voleni na 4 roky.

Stát přenesl část svých kompetencí nejen na VÚC, ale i obce a města. Dnes obce a města disponují matrikami, ověřováním podpisů, sociálními nároky, zásobováním vodou a energiemi, zdravotnictvím, dopravou, bezpečností, ochranou památek a přírody apod. Reforma v prvních letech realizace však byla často kritizována z důvodu zbavení se odpovědnosti státu za nepopulární a finančně náročné kompetence¹⁹.

K 31.12. 2003 byly zrušeny okresní úřady a nahradilo je 50 obvodních úřadů. Původní kraje podle zákona z roku 1996 zrušeny nebyly, do roku 2007 stát vykonával správu kraje v oblasti státní správy prostřednictvím 2 krajských úřadů: všeobecné a specializované státní správy, v letech 2007 - 2013 pak prostřednictvím tzv. obvodních úřadů v sídle kraje a krajských úřadů specializované státní správy.

V rámci Reformy ESO (*Efektivní, spolehlivá a otevřená veřejná správa*) došlo k 1. 1. 2013 ke zrušení krajských úřadů specializované státní správy jako specializovaných místních orgánů státní správy na krajské úrovni. Dalším krokem bylo k 1. 10. 2013 vytvoření 72 okresních úřadů v sídlech kopírujících územně správní členění státu. Úspora vzniklá touto reorganizací by dle slovenského ministra vnitra Roberta Kaliňáka měla dosáhnout 414 mil. EUR do konce 2016²⁰.

Reforma územní správy v Sasku

Po druhé světové válce se východ Německa (včetně Saska) ocitl v Sovětské okupační zóně, z níž 7. října 1949 vznikla Německá demokratická republika (NDR), stále dělená na země ustanovené již v 19. století. 23. července 1952 došlo ke zrušení zemí NDR v rámci správní

¹⁹ HROMADA S.: *Historický vývoj územnosprávného usporiadania na území Slovenska* [online] informační server BEO.SK 25.8. 2009 [cit. 4.12. 2015] dostupné z <http://beo.sk/historia/860-historicky-vyvojuzemnospravneho-usporiadania-na-uzemi-slovenska>

²⁰ RYŠLAVÝ I.: *Slovensko se vrátilo k okresním úřadům: ušetří občané i stát* (rozhovor s Robertem Kaliňákem) [online] Moderní obec 5.12. 2013 [cit. 18.12. 2015] <http://moderniobec.cz/slovensko-se-vratilo-k-okresnim-uradum-usetri-obcane-i-stat/>

reformy. Sasko bylo rozděleno na kraje Drážďany, Lipsko a Saská Kamenice (1953–1990: Karl-Marx-Stadt). V roce 1989 se tzv. pondělní demonstrace proti vládě SED rozšířily z Lipska, Plavna a Drážďan do celé NDR. Mírová revoluce ukončila vládu strany SED a otevřela cestu ke svobodným volbám v březnu 1990²¹.

V Svobodném státě Sasko, spolkové zemi obnovené zároveň se sjednocením NDR se SRN 3. října 1990, se po pádu Berlínské zdi a změně politického režimu začalo pracovat na přebudování stávající okresní struktury, která pro nové úkoly nebyla dostatečně efektivní. Proto se tam už v roce 1993 snížil počet okresů ze 48 na 22. Již v té době však zemská vláda současně přikročila i k práci na koncepci územní reformy na úrovni obcí, aby obě struktury – okresní i obecní – dobře fungovaly a mohly se vzájemně doplňovat.

V době od 1. ledna 1994 do 27. října 1998 se obce mohly, aniž by je k tomu nutil zákon, v souladu s koncepcí reformy územní správy na úrovni obcí samy nově organizovat. Právě tak však mohly počkat, až jim nové uspořádání v souladu s reformou určí od 1. ledna 1999 zákon. Avšak i v tzv. etapě dobrovolnosti se musely držet klíčových bodů, na nichž koncepce reformy územní správy stála. Těmito klíčovými body byly:

- 1) *Minimální velikost (samostatné) jednotné obce (Einheitsgemeinde) zhruba 1000 obyvatel.* Vychází se z faktu, že samospráva musí mít dostatečné možnosti a sílu k tomu, aby zabezpečila alespoň minimální okruh základních úkolů. Pro obce (řádově) této velikosti platí, že by měly přinejmenším zajišťovat například provoz základní školy, sportovního hřiště, tělocvičny, nakládání s odpady, činnost jednotky hasičů apod.
- 2) *Minimální velikost pro správní prostor (Verwaltungsraum) od 5000 do 8000 obyvatel.* Obce, které řádově tohoto počtu obyvatel nedosahovaly, se měly slučovat do správních celků pokrývajících společný správní prostor. Z hlediska vnitřní struktury pro obce existovaly (vždy podle místních podmínek) dvě možnosti: vytvořit buď *správní společenství (Verwaltungsgemeinschaft)*, nebo *správní svazek (Verwaltungsverband)*.

Ve správním společenství přebírá větší obec správní funkci za ostatní členské obce. Ve správním svazku se vytváří společný správní orgán, na nějž zúčastněné obce delegují některé

²¹ Sasko v letech 1945- 1990 [online] informační portál Saské státní kanceláře [cit. 28.1. 2016] , dostupné z <http://www.sachsen.de/cz/272.htm>

své pravomoci. Oprávnění provádět územní plánování a hospodařit podle rozpočtu však zůstávají neomezeně u každé obce daného správního prostoru. Minimální velikost správních celků od 5000 do 8000 obyvatel se zdůvodňuje tím, že efektivní správa území musí disponovat například kvalitní informační a komunikační infrastrukturou či plně kvalifikovanými odbornými zaměstnanci.

Minimální velikost 8000 obyvatel však byla stanovena zejména pro obce v okolí vyšších středisek, neboť větší obce mohou velkým městům ulehčit v předdimenzovaném rozvoji jejich zájmového území a navíc s nimi umí lépe partnersky spolupracovat.

Výjimky z velikosti 5000 obyvatel ve venkovském prostoru byly přijaty zejména tam, kde existovaly specifické podmínky. K nim například patří:

- okrajová poloha a poloha v pohraničí s nižší hustotou obyvatelstva;
- osídlená území s velmi nízkou hustotou obyvatelstva;
- osídlená území, pro něž je charakteristická krajina s důlní činností či jejími následnými dopady, takže tamní obce i přes svoji vnitrozemskou polohu de facto spadají mezi okrajová území;
- osídlená území s malými sídlišti s roztržštěnou sídelní strukturou, kde již existují obecní struktury s řadou místních částí.

3) *Výkon funkce starosty z povolání.* Novelou obecního zřízení z roku 1994 byla v Sasku stanovena minimální velikost pro obce s uvolněným starostou (z povolání), a to na 1200 obyvatel. To už během prvních tří měsíců platnosti novely přimělo 594 menších obcí podniknout konkrétní kroky ke sloučení nebo začlenění do jiné obce. Hranice pro výkon funkce uvolněného starosty byla postupně zvyšována a dnes pro obec činí 5000 obyvatel (případné odchylky schvaluje zemské ministerstvo vnitra).

Existovaly však podmínky, jejichž splnění bylo nutným předpokladem, aby organizování jednotných obcí, správních společenství a správních svazků mohlo být povoleno. K těmto podmínkám patřilo:

- Vymezení místních správních prostorů se musí v každém okrese provést plošně. Žádná obec nesmí zůstat jako „zbytková plocha“. Všechny obce v daném prostoru musí být správně přiřazeny.

- Při přípravě správních společenství a správních svazků se má přihlížet k existující spádovosti do lokálních center (menších měst).
- Zejména v bezprostředním zájmovém území velkých měst se statutem okresu se mají (nezačlení-li se okolní obce přímo do těchto měst) vytvářet dostatečně velké místní správní celky, aby jejich spolupráce s velkými městy mohla být dostatečně účinná.

Výše uvedené podmínky nebyly během dobrovolné etapy respektovány pouze ve 22 případech přípravy vzniku jednotných obcí, a proto tam byl souhlas s reformním záměrem odepřen. Z téhož důvodu nevzniklo ani 28 správních společenství či správních svazků. Zejména některé obce se jako tzv. ochranné svazky a vzdorosvazky (Schutz- und Troztbündnisse) totiž pokoušely vyhnout (hlavně v zájmovém území velkých měst) zamýšlenému zákonnému začleňování do středisek (Zentrale Orte). Proto bylo nakonec určeno, že během dobrovolné etapy se na úrovni obcí nesmějí vytvářet žádné jiné nové struktury, které by později znemožňovaly obce přiměřeně začleňovat do středně velkých středisek a hlavních středisek: Například kdyby se malá obec v bezprostředním sousedství velkého města sloučila s velmi vzdálenou obcí.

Reforma územní správy se pochopitelně neobešla bez některých dalších konfliktů. Například u zemského ústavního soudu bylo kvůli ní podáno celkem 85 žalob. Ústavní soud však dal žalobcům zapravdu pouze ve dvou případech. V prvním šlo o formální chyby ve vyličení skutkového stavu. Ve druhém pak o začlenění města Markkleeberg do statutárního města Lipska, které soud zrušil, neboť žalující město samotné plnilo částečně funkce středního střediska a se začleňováním těchto středisek do jiné obce se v reformě nepočítalo.

Zákony o územní reformě na úrovni obcí přijal Saský zemský sněm 27. října 1998, když krátce před tím (23. července 1998) schválil zákony o začleňování v předpolí měst se statutem okresu. Už v předchozí dobrovolné etapě se však počet obcí a měst podřízených okresu na území Svobodného státu Sasko snížil z 1626 na 773, čímž se (ještě před účinností příslušných zákonů) prakticky ze tří čtvrtin naplnil požadavek zákonodárce, který v souladu s koncepčním řešením a klíčovými body stanovil cílový počet těchto obcí a měst na 537.

Zhruba stejný výsledek přinesla dobrovolná etapa při začleňování v zájmové oblasti měst se statutem okresu. Zákonodárce totiž považoval za nezbytné uskutečnit 52 případů začlenění obcí do měst se statutem okresu, přičemž od roku 1990 se 31 obcí takto začlenilo dobrovolně.

V důsledku tohoto reformního procesu zaměřeného na vytvoření větších správních celků existovalo již od 1. ledna 1993 na území podřízeném okresům 337 správních celků: 208 jednotných obcí, 118 správních společenství a 11 správních svazků. Ke 118 správním společenstvím náleželo 293 obcí a 11 správních svazků zahrnovalo 39 členských obcí. V důsledku toho překročily dvě třetiny správních celků minimální počet 5000 obyvatel. U jedné třetiny správních celků bylo třeba zohlednit zvláštní místní podmínky, zejména ve venkovsky utvářených územích, a považovat je za odpovídající požadavkům, i když minimální velikost dodržena nebyla.

Ačkoliv zákony vztahující se k územní reformě ve Svobodném státě Sasko nabyly účinnosti dne 1. ledna 1999, zákonodárce umožňuje provádět územní změny správním postupem i do budoucna. Dobrovolnou změnu v souladu s územní reformou přijímaly v letech 1999 až 2009 zpravidla obce, které se dostaly do finanční nouze, nebyly již s to hradit své dobrovolné úkoly a jejich rozpočtové hospodaření bylo trvale pod dohledem orgánů právního dozoru. Naopak obce, do nichž se vysoce zadlužené obce začleňovaly, měly ze soustavy finančního vyrovnávání dlouhodobě užitek²².

Reforma územní správy v Maďarsku

Již v počátcích Uherského království došlo k jeho rozčlenění na tzv. královské *župy*. Ve 13. a 14. století se postupně staly samosprávnými (šlechtickými) v souladu s růstem moci stavů. Po tzv. rakousko-uherském vyrovnání roku 1867 se z bašt místní šlechty staly tzv. buržoazní (občanské) župy vykonávající samosprávu i státní správu. Tento systém byl zachován i po roce 1918, došlo však k radikálnímu snížení počtu žup na 25. Období po druhé světové válce bylo v Maďarsku poznamenáno snahami o nahrazení tradičního správního uspořádání systémem co nejbližším sovětského modelu správy. Původních 25 žup bylo nahrazeno novými 19 a zrušena byla i lokální samospráva. K určitému uvolnění ale došlo v 60. a 70. letech, kdy bylo přijato několik právních předpisů, které přiznaly obcím určitou míru samosprávy²³.

Rok 1990 přinesl reformu místní správy a obecní samosprávy. V rámci této reformy obce získaly poměrně velký objem kompetencí. Bylo jim rovněž umožněno rozhodování o fúzích

²² SCHNABEL F.: *Jak Sasko postupovalo ve své reformě územní správy* [online] Moderní obec, 3.9. 2009 [cit. 25.1. 2016] dostupné z <http://moderniobec.cz/jak-sasko-postupovalo-ve-sve-reforme-uzemni-spravy/>

²³ HALÁSZ I.: *Reforma maďarskej verejnej správy a otázka regionálnej samosprávy*, s. 75- 76

či rozdělování se, což mnohé z nich využily a tak již počátkem 90. let 20. století se zvýšil počet obcí v Maďarsku nad 3 tisíce. Došlo také k obnově 19 samosprávných žup, ale jejich objem kompetencí byl výrazně menší a způsob volby jejich orgánů byl nepřímý (zástupce do župních orgánů jmenovali zástupci zvolení obecními radami).

Budapešť, jako hlavní město (*főváros*), není součástí žádné župy a administrativně se člení na 23 městských částí. *Velkoměsta* (*megyei jogú város*) nejsou podřízená župám a disponují jejich kompetencemi v rámci svého teritoria. Tento systém byl zaveden 1. prosince 1990, kdy 16 takzvaných župních měst a další 4 větší města získala status velkoměst. O čtyři roky později byla deklaratorně potvrzena jako velkoměsta i zbývající dvě župní města. V roce 2006 získalo tento status i město Érd, což znamená, že v současnosti se na území Maďarska nachází 23 velkoměst, jejichž postavení se označuje také jako *městská župa*. Kromě nich a hlavního města Budapešti se v Maďarsku nachází dalších 304 měst - tedy obcí požívajících status města²⁴.

Kromě žup působí na území Maďarska také 7 statistických *regionů*, které ale nedisponují vlastními volenými orgány. V jejich čele stáli do konce roku 1994 tzv. *komisaři republiky*, které jmenoval prezident na návrh předsedy vlády, a jejich hlavním úkolem měl být dohled nad výkonem kompetencí místních orgánů.

Politické turbulence příznačné pro Maďarsko na počátku 90. let minulého století vedly ke konfliktům mezi centrální vládou a lokálními aktéry, jakož i mezi lokálními a regionálními aktéry navzájem. Reakcí byla druhá fáze reformy. V rámci ní došlo roku 1996 k vydání zákona o územním rozvoji. Zavedla se obecná přímá volba starostů (do té doby byly starostové přímo voleni pouze v obcích a městech, jejichž populace byla nižší než 10 tisíc obyvatel) a také přímá volba župních orgánů. Na úrovni žup došlo k vytvoření tzv. *župních rad územního rozvoje* jako samostatných orgánů disponujících finančními prostředky a rozhodujících o jejich využití v rámci župního plánu územního rozvoje. Zároveň mohly dobrovolně vytvořit s jinými státními úřady a regionálními partnery tzv. *regionální rady územního rozvoje*, po novele zákona o územním rozvoji v roce 1999 pak povinně vznikly

²⁴ *Maďarsko*, in Samosprávy v EÚ- Inšpirácie pre Slovensko [online] Územná samospráva, červen 2012 [cit. 15.2. 2016] dostupné z http://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24363_subor.pdf

regionální rady ve všech 7 regionech. Po roce 1998 se maďarské vlády regionalizací prakticky přestaly zabývat²⁵.

Výchozí stav a počátky transformace veřejné správy na území ČR

V roce 1948 se díky tzv. Květnové ústavě (ústavní zákon č. 150/1948 Sb.) staly původně prozatímně (ústavním dekretem prezidenta republiky č. 18 ze dne 4. prosince 1944) zřízené národní výbory základní jednotkou veřejné správy, nositelem a vykonavatelem státní moci. V článku X je řečeno, že „Nositelem a vykonavatelem státní moci v obcích, okresích a krajích a strážcem práv a svobod lidu jsou národní výbory“. V souvislosti s převzetím moci Komunistickou stranou Československa (KSČ) tak reálně došlo k likvidaci samosprávy na všech úrovních. Paradoxně však díky přímému napojení na státní rozpočet došlo k oddlužení některých obcí s dluhy trvajících od dob Rakouska- Uherska²⁶.

Jako orgány československé státní správy působily NV v letech 1945 – 1990 na úrovni města, okresu a kraje, zemské jen do zrušení zemí v roce 1949. Zákonná úprava byla ve větší míře novelizována v letech 1954 a 1967. NV měly volené orgány – plénum a radu NV, podobně jako dnes zastupitelstvo a radu obce.

Národní výbory se označovaly a členily podle místa, kde působily. Přestože minulý režim nerozlišoval mezi městem a obcí, rozlišení na místní a městský národní výbor se tehdy používalo. Dělení NV bylo následující:

- místní národní výbor (MNV) – vykonával správu obce, podřízen ONV,
- městský národní výbor (MěNV) – vykonával správu měst, podřízen ONV,
- obvodní národní výbor (ObNV) – vykonával správu městských obvodů v některých velkých městech, podřízen MěNV,
- okresní národní výbor (ONV) – vykonával správu okresů, podřízen KNV,
- krajský národní výbor (KNV) – vykonával správu krajů, do roku 1960 zde bylo 14 KNV, mezi lety 1960 – 1990 fungovalo na základě zákona č. 36/1960 Sb, o

²⁵ HALÁSZ I.: *Reforma maďarskej verejnej správy a otázka regionálnej samosprávy*. in *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference*, s. 77- 79

²⁶ VALEŠ, Lukáš. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-010-1, s. 59

územním členění státu, 8 KNV. Dnešní model krajského uspořádání ČR respektuje (nikoliv úplně územně) rozdělení vycházející z let 1949 – 1960.

Počátky transformace veřejné správy v tehdejší ČSSR můžeme hledat v roce 1989 v souvislosti s pádem režimu s ústavně danou vedoucí úlohou KSČ. Transformace veřejné správy se projevila ve dvou rovinách (aspektech).

V první se projevila odmítnutím bezprostředního ideologického ovlivnění veřejné správy. A dále personálními a organizačními změnami, vyplývajícími z posunu ve funkci veřejné správy ve společnosti a v metodách jejího uplatňování. Z tohoto pohledu představovala transformace relativně krátkodobý a v principu jednorázový proces, který ovlivnil průběh první etapy reformy veřejné správy. Tuto etapu můžeme situovat zhruba do let 1990 – 1993.

V té době již existovaly všechny nejvyšší státní orgány České republiky fungující v té době v rámci československého federativního státu. Struktura výkonných, zákonodárných a soudních orgánů tak nemohla být komplexní z hlediska kompetencí suverénního státu. Tuto strukturu představovaly nejvyšší zákonodárný orgán Česká národní rada, vláda České republiky jako nejvyšší výkonný orgán a Nejvyšší soud České republiky jako nejvyšší orgán soudní. Významnou úlohu pro demokratizaci státu jako takového mělo přijetí Listiny základních práv a svobod 9. ledna 1991.

Druhý aspekt transformace byl již cílen k vytváření dlouhodobého prostředí srovnatelného s prostředím pro fungování veřejné správy v zemích, mezi které se ČR na základě transformace má zařadit, tedy ve vyspělých západoevropských státech. Tento aspekt představuje změnu přístupů a metod působení veřejné správy ve směru uplatnění kritérií demokracie, právního státu, správní kultury a etiky atd., tedy vytvoření dlouhodobého základu činnosti veřejné správy. V principu jde o záležitost dlouhého časového období a v dalším vývoji se úkoly transformace neprojevily jako samostatné. Ale objevily se spíše jako odlišnosti standardních úkolů reformy veřejné správy.

Takovýto charakter má soudobá transformace veřejné správy téměř ve všech západoevropských státech. Povahu jednorázového procesu tím transformace neztrácí. Nelze však určit moment jejího konečného stavu. Je tomu tak proto, že transformace přechází plynule do procesu reformy veřejné správy, který probíhá i v netransformujících se společnostech a specifika transformace jen určitou dobu ovlivňují konkrétní realizaci reformy.

Jak již bylo zmíněno výše, územní samospráva prakticky neexistovala, národní výbory představovaly de facto orgány státní správy. Bylo proto třeba vnést do politického systému svobodnou politickou soutěž a vytvořit reálné územní samosprávné celky. Z ONV se s účinností zákona ČNR č. 425/1990 Sb. staly okresní úřady v čele s přednostou. Zákonem ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), byla ke dni voleb obnovena právní subjektivita obcí a rozlišena samostatná a přenesená působnost obcí. Obcemi byly podle tohoto zákona územní celky, které byly obcemi ke dni nabytí jeho účinnosti, a obce nově vzniklé podle tohoto zákona; o zřízení obcí rozhodovalo na návrh obce ministerstvo vnitra. Práva a povinnosti místních a městských národních výborů přešly ke dni nabytí účinnosti zákona na obce, v nichž měly tyto národní výbory sídlo.

Pohledy českých a slovenských politiků na změnu podoby federace se natolik lišily, že roku 1992 došlo k dohodě o rozdělení ČSFR s účinností k 1.1. 1993. Ústava České republiky garantující existenci územních samosprávných celků byla přijata Českou národní radou 16. prosince 1992 a publikována v české Sbírce zákonů pod č. 1/1993 Sb. Na orgány České republiky fungující do té doby jako autonomní součást federativního státu tak přešly pravomoci suverénního státu s jednotným zákonodárstvím, jediným občanstvím a s jediným parlamentem, vládou a nejvyšším soudem. Zároveň došlo k recepci LZPS (publikována ve Sbírce pod číslem 2/1993) jako součásti ústavního pořádku²⁷.

Snahy o obnovu zemí jako územní jednotky

Zemské zřízení bylo převzato po 1. světové válce Československou republikou a jedinou větší úpravou bylo sloučení Moravy a Slezska v roce 1927. Takto bylo obnoveno i po 2. světové válce, i během níž se okupované území (tzv. Protektorát Čechy a Morava) touto úpravou do určité míry řídilo. Bezprostředně po únorovém převratu začala komunistická vláda pracovat na realizaci své verze územně správní reformy spočívající ve zrušení zemského zřízení. Ministr vnitra Nosek dne 26. října 1948 na zasedání vlády za předsednictví Antonína Zápotockého, kdy proběhlo hlasování s výsledkem „návrh reformy veřejné správy přijat“, obhajoval správní reformu měnící zemské zřízení na krajské uspořádání jako nezbytnou pro moderní a intenzivní veřejnou správu, která vyžaduje existenci menších správních jednotek. Připomněl i hlasy volající po zrušení zemí a zavedení žup již před 2. světovou válkou. Generální tajemník KSČ Rudolf Slánský vyjádřil na zasedání ÚV KSČ 17.

²⁷ MAREK, Jiří. *Veřejná správa v České republice*. 2. rozš. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5. s. 8-9

listopadu 1948 pravděpodobně upřímnější důvody, když hovořil o rozbití mamutích zemských úřadů, které nebylo možné kontrolovat lidovými zástupci.

Země se tak podařilo zlikvidovat politicky, ale v myšlení lidí, kteří v nich prožili část svého života, existovat nepřestaly. Kolem roku 1960 v souvislosti s uvolňováním poměrů dostaly slovo též nově vznikající lidové pěvecké a taneční soubory (i zde existovala určitá cenzura, např. hanácký folklor byl považován za výraz životního stylu kulaků). Vedle tradičních lidových písní se začaly objevovat nové, s tzv. budovatelským a pokrokovým obsahem. Podpory se dostalo i archeologii, zejména průzkumům oblastí spojených s Velkou Moravou²⁸.

Nejvýraznější uvolnění poměrů známé jako tzv. Pražské jaro umožnilo připravit další reformu veřejné správy, kdy v diskuzích od počátku převládaly hlasy volající po obnovení zemí. Stranické špičky ovšem nestály o obnovení země Moravskoslezské, příp. oddělených zemí Moravské a Slezské, ale pouze o „osamostatnění“ Slovenska. S tím ovšem vyjádřila 17. dubna 1968 na svém plenárním zasedání nesouhlas dokonce i politická reprezentace jižní poloviny Moravy- poslanci KNV Jihomoravského kraje, vlažněji se pak k celé záležitosti stavěli poslanci KNV Severomoravského kraje.

Vznikla celá řada organizací prosazujících obnovení Moravy a Slezska jako územně správních jednotek, z nichž asi nejvýraznější, a co se členské základny týče nejpočetnější, byla Společnost pro Moravu a Slezsko. V jejím čele stanul psycholog Boleslav Bárta a k 18. srpnu měla přes 250 000 registrovaných členů v 600 místních výborech po celé Moravě. Obnovení Moravskoslezské země jako státoprávního celku podpořila i řada významných podniků na jižní i severní Moravě (Vinařské závody Mikulov, Jihomoravské cukrovary Uherské Hradiště, celozávodní výbor KSČ Vítkovických železáren v Ostravě). Celý reformní proces byl následně ukončen vojenským zásahem sil Varšavské smlouvy v noci z 20. na 21. srpna 1968 a následnými čistkami ve vedení strany. K 1. lednu 1969 se na základě Ústavního zákona o československé federaci schváleného dne 27. října 1968 z ČSSR stala federace složená z České a Slovenské socialistické republiky, zbytek územní správy zůstal nezměněn a diskuze o statutu Moravy na 20 let prakticky utichly²⁹.

²⁸ PERNES, Jiří. *Pod moravskou orlicí aneb Dějiny moravanství*. Brno: Barrister & Principal, 1996. ISBN 80-85947-12-9. s. 175- 182

²⁹ tamtéž, s. 198- 210

Počátkem prosince 1989 se v souladu s událostmi vedoucími k uvolňování a nakonec i pádu komunistického režimu konalo v Brně shromáždění občanů, které se vyslovilo pro obnovu zemského zřízení a rehabilitaci Moravy v československém státě. Občanské fórum (dále jen „OF“) však při následném jednání toto stanovisko jednoznačně odmítlo. Oba moravské KNV se po nahrazení komunistických funkcionářů bývalými disidenty a dalšími bývalému režimu nepohodlnými lidmi během roku 1990 rovněž vyjádřily pro obnovu zemské samosprávy.

Představitelé OF jako Václav Havel nebo Petr Pithart slibovali zejména při listopadových a prosincových shromážděních také spravedlnost pro Moravu, komise zřízená vládou P. Pitharta předložila během roku 1990 různé varianty reformy územní správy, mezi nimi zemské, oblastní a spolkově zemské uspořádání³⁰. Obnovená moravská hnutí, zejména pak Bártova Společnost pro Moravu a Slezsko, uspěla v červnových volbách a do České národní rady (téměř 10%), Sněmovny lidu (8%) i Sněmovny národů (9%) tak usedlo několik jejích členů. Následný pokus protlačit Českou národní radou návrh zákona o zemském zřízení skončil neúspěchem. Další velkou ránou pro snahy o obnovu Moravy byla smrt docenta Barty v roce 1991. Následujícího roku SPMS v parlamentních volbách opět ukázala, že má podporu, výsledek 5,8 % ovšem již naznačoval upadající zájem o moravanství³¹ (pro srovnání: k moravské národnosti se při sčítání lidu roku 1991 přihlásil 1 362 313 osob³²).

Paradoxně však v Pithartově vládě převládly hlasy prosazující obnovu zemského zřízení, v srpnu 1991 a únoru 1992 tak došlo k vytvoření série 5 prováděcích zákonů. Po červencových volbách, ve kterých zvítězila Občanská demokratická strana (dále jen „ODS“), však eskalovaly spory se slovenskou vládou a Václav Klaus ani jako premiér samostatné České republiky nepodnikl žádné kroky směřující k reformě územní správy. Vládnoucí ODS zdůrazňovala ekonomické výhody a přehlednost existujícího systému místní samosprávy a de facto státní správy na úrovni okresů, až ekonomické problémy na počátku jara 1997 umožnily menším stranám prosadit v rámci koalice přijetí ústavního zákona o zřízení krajů, čímž došlo k definitivnímu zavržení obnovy zemské samosprávy³³.

³⁰ KADEČKA S.: *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003. Právní instituty. ISBN 80-7179-794-4. s. 19

³¹ PERNES, Jiří. *Pod moravskou orlicí aneb Dějiny moravanství*. Brno: Barrister & Principal, 1996, s. 249

³² viz příloha č. 1

³³ VALEŠ, Lukáš. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-010-1, s. 79- 83

3) První fáze reformy

V roce 1990 začaly rozsáhlé společenské změny. Především byly bez náhrady zrušeny KNV a tím i kraje zřízené zákonem o územním členění státu jako vykonavatelé územní správy. Zůstaly kraje soudní (krajské soudy), archivní (státní oblastní archivy), policejní (krajská policejní ředitelství a v letech 1991 - 2001 krajské úřady vyšetřování), a mnohé jiné. Tím spolu s vytvářením různých detašovaných pracovišť byl postupně vytvořen organizační chaos a zvyšovány náklady veřejné správy.

Na okresní úřady byly postupně přeneseny obrovské pravomoci, a to dílem ze zrušených KNV, dílem ze státu, dílem jim byly zcela nově vytvořeny. Záhy se navíc ukázalo, že pro některé účely jsou okresy příliš malé, a tak začaly být ad hoc nebo i trvale vytvářeny různé specifické správní obvody přesahující hranice okresů, přičemž každý resort měl jinou územní strukturu svých pracovišť (tzv. "dekoncentrátů"), takže záhy zavládl ve veřejné správě chaos a pro průměrného občana se organizace veřejné správy stala prakticky totálně nesrozumitelnou. Rovněž ne každá obec mohla převzít a reálně vykonávat pravomoci, které na ně stát z krajů přesouval. Proto byly nakonec obce rozděleny do dvou kategorií:

- obce I. kategorie (= každá obec)
- obce II. kategorie - několik stovek obcí s pověřeným obecním úřadem (dále jen „POÚ“)

V každém okrese bylo určeno několik obcí II. kategorie a vytvořeny správní obvody, v jejichž rámci jedna obec II. kategorie vykonávala státní správu pro několik obcí I. kategorie. Tyto obvody se ovšem někdy rozcházely pro jednotlivé obory státní správy (např. obce se stavebním úřadem nemusely vždy mít nutně i živnostenský úřad, apod.), nicméně systém se postupně usadil a stabilizoval.

Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, Ústava ČR zakotvila v roce 1993 právo na místní (obce a města) a regionální nebo zemskou samosprávu. Slábnoucí identifikace se zemským zřízením a reálná potřeba vytvoření regionů středního řádu (mezoregionů) spíše než zemí jako makroregionů stály za postupným opouštěním myšlenky obnovení zemí³⁴. V roce 1997 se pak politickým rozhodnutím motivovaným požadavky EU (roku 1996 podala vláda přihlášku ke členství) dospělo k závěru, že bude ústavním zákonem o vytvoření vyšších

³⁴ MATULA M.: *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*, in *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference*. s. 45

územních samosprávných celků č. 347/1997 Sb. vytvořeno regionální (krajské) uspořádání³⁵. Reforma územní správy sice nebyla součástí žádné z negociačních kapitol, ale pro zajištění implementace a vymahatelnosti komunitárního práva se existence vyšších územních samosprávných celků ukázala jako nezbytná. Do reformních kroků se promítly obecné zásady a principy zavedené v demokratických státech jako spolehlivost, transparentnost výkonu správy, manažerské způsoby řízení a účast občanů³⁶. O obnovení krajské samosprávy se někdy hovoří jako o druhé etapě transformace³⁷.

Ústavní zákon však vymezoval pouze území krajů, nikoli jejich kompetence a organizaci. Legisvakanční lhůta proto byla nastavena až do 1.ledna 2000. V zásadě existovaly 2 modely výkonu státní správy a samosprávy:

- spojený- všeobecná státní správa vykonávána samosprávnými orgány v rámci jejich přenesené působnosti, vedle nich pak existují orgány specializované státní správy
- oddělený- státní správu vykonávají orgány oddělené od samosprávných

V květnu 1999 hlasovalo 160 ze 176 přítomných poslanců pro spojený model, k jehož realizaci mělo dojít v rámci balíku zákonů, který se však do 1.ledna 2000 přijmout nestihl a volby do krajských zastupitelstev, po kterých by krajské úřady začaly reálně fungovat tak byly odloženy³⁸.

V roce 2000 byly přijaty potřebné legislativní předpisy pro nastartování první fáze reformy veřejné správy. Těmi byly nové zákony (zejména č. 128/2000 Sb., o obcích; č. 129/2000 Sb., o krajích; č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze) a celá řada dalších zákonů o majetku, volbách a doprovodných podzákoných předpisů. Pro určení konkrétních pravomocí zejm. krajských úřadů byl následně vytvořen a přijat tzv. kompetenční zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze. Tento předpis znovelizoval 56 zákonů; věcně se jednalo o přesuny kompetencí ze státu na kraje a různé další vnitřní kompetenční přesuny v systému veřejné správy. Vedle výkonu veřejné správy v samostatné

³⁵ srovnání krajů a zemí v příloze č.2

³⁶ POSTRÁNECKÝ J.: *Reforma veřejné správy v České republice*, in *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference*. s. 14

³⁷ KUBA J.: *Veřejná správa v ČR a její aktuální problémy*, in *Aplikované právo 1/2008*. ISSN 1214-4878. s. 53

³⁸ MATULA M.: *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*, in *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference*. s. 45- 46

působnosti přešly na kraje také kompetence vykonávané v přenesené působnosti. Tento model výkonu veřejné správy se označuje jako spojený model výkonu veřejné správy³⁹.

Dne 12. listopadu 2000 se uskutečnily volby do 14 krajských zastupitelstev. V zákonné lhůtě, a to ve dnech 18. - 21. prosince 2000, byla svolána jejich první zasedání. Následovalo zvolení hejtmanů, kteří se posléze ujali řízení další činnosti krajských samospráv. 1. 1. 2001 nabyl celý balík zákonů účinnosti; tím první fáze reformy skončila. Na základě schválených zákonů přešla na krajské úřady první část působností z ústředních orgánů státní správy a okresních úřadů.

Nedošlo však ke zrušení zákona o územním členění státu, paradoxně tedy vedle nově přijatého územně správního členění je dodnes stále platné předchozí územní členění státu z roku 1960. Současné územně správní členění tak vypadá následovně:

1. 14 krajů vymezených Ústavou ČR a ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., vykonávajících samosprávu (= samostatná působnost kraje) a delegovanou státní správu (= přenesená působnost kraje)
2. 8 specializovaných krajů, v hranicích původních krajů z let 1960-1990, vykonávajících státní správu tam, kde tak stanoví zvláštní zákon. Jedná se zejména o soudní kraje (krajské soudy), policejní kraje (krajská ředitelství Policie ČR), archivní kraje (státní oblastní archivy) aj.

Tato fáze reformy měla svůj nepopiratelný přínos v tom, že došlo k určitému zpřehlednění struktury veřejné správy a zrušení některých specifických správních obvodů a pracovišť ústředních úřadů, takže se systém částečně zjednodušil; ovšem pouze dočasně⁴⁰.

³⁹ TOTH P.: *Skončila už reforma územní veřejné správy, či jí kynou nové možnosti?* [online] Moderní obec 5.11. 2009 [cit. 5.1. 2016] <http://moderniobec.cz/skoncila-uz-reforma-uzemni-verejne-spravy-ci-ji-kynou-nove-moznosti/>

⁴⁰ DVOŘÁK T.: *Zrušení okresních úřadů - druhá fáze reformy veřejné správy*, in UNES (Účetnictví neziskového sektoru) 2003/1, Praha: ASPI Publishing, 2003, ISSN 1214-181X, s. 6

4) Druhá fáze reformy

V zájmu jejího organizačního zvládnutí byla reforma rozdělena do dvou etap, přičemž v první měla být uvedena v život krajská samospráva a v druhé zrušeny okresní úřady, které byly podle schválené koncepce nadbytečné. Jak stanovil plán reformy, na jejím konci měla být efektivní, výkonnější a levnější veřejná správa s cca 2/3 úředníků oproti stavu koncem roku 1997.

Okresy stanovené zákonem č. 36/1960 Sb. byly v řadě případů vymezeny nevhodně, neboť nerespektovaly přirozené spádové poměry v území. Při vytváření okresů byla opomenuta řada přirozených mikroregionálních center a spádové obvody některých z nich byly navíc rozděleny do různých okresů. Jedinou územní změnou v soustavě okresů bylo vytvoření okresu Jeseník v roce 1996⁴¹. Okresní úřady jako orgány výlučně státní správy byly na rozdíl od obcí a krajů prvkem odděleného modelu výkonu veřejné správy⁴².

Koncepce reformy veřejné správy schválená Poslaneckou sněmovnou (usnesení PČR ze dne 19. května 1999 č. 268) pracovala se třemi variantami organizace územní veřejné správy. Všechny varianty předpokládaly zrušení dosavadních 76 okresů a pověřených obecních úřadů a vytvoření malých okresů v počtu cca 200, případně zachování či snížení počtu POÚ (383). Okresní shromáždění byla zrušena s koncem roku 2000, do konce roku 2002 pak měly být zrušeny i okresní úřady. Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, v § 44 stanovil: „Platnost tohoto zákona končí posledním dnem kalendářního roku, v němž uplynou dvě léta od konání prvních voleb do zastupitelstev krajů.“

Balík zákonů přijatých pro účely reformy tvořily:

- zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 320/2002 Sb.)
- zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností (dále jen zákon č. 314/2002 Sb.).
- zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách

⁴¹ viz příloha č. 3

⁴² MATULA M.: *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*, in *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference*. s. 48

- zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon o obcích
- zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon o krajích

Dne 31. prosince 2002 ukončilo svoji činnost 73 okresních úřadů (mimo 4 největší města) a jejich působnosti byly přeneseny zákonem č. 320/2002 Sb. převážně na 205 obcí s rozšířenou působností s cílem přiblížit státní správu občanům. Menší část kompetencí zaniklých okresních úřadů byla s účinností od 1. ledna 2003 přenesena na krajské úřady a na další správní úřady. V případě krajských úřadů se jedná o působnosti, které zpravidla nevyžadují přímý osobní kontakt občanů při vyřizování osobních záležitostí.

Okresy ale jako územní jednotky zrušeny nebyly, počet POÚ se dokonce zvýšil na 388. Zachováním okresů i POÚ (resp. zachováním územního členění z roku 1960) a vytvořením správních obvodů obcí s rozšířenou působností na základě zákona 314/2002 Sb. byla založena neskladebnost územně správních celků. Ministerstvo vnitra tento stav označovalo vždy za přechodný, přesto trvá dodnes.

Decentralizací státní správy došlo k posílení významu samosprávy. Tímto krokem bylo dosaženo lepší dostupnosti veřejné správy pro občany, neboť sídla obcí s rozšířenou působností tvoří přirozená centra správních obvodů. Přenosem prvoinstančního rozhodování v jednotlivých oblastech státní správy na co nejnižší možnou úroveň veřejné správy se občanům zjednoduší kontakt s úřady oproti minulosti, kdy některé žádosti podávali na pověřeném obecním úřadu, ale s dalšími -speciálnějšímí- museli cestovat na okresní úřad ve vzdálenějším okresním městě. Nový typ obce (obec s rozšířenou působností) dostal za úkol vykonávat dva druhy působností - samosprávnou činnost pro svou obec a výkon státní správy v přenesené působnosti pro stanovený správní obvod.

Zánikem okresních úřadů, které vedle výkonu vlastních správních činností poskytovaly v území, zejména malým obcím, i určitou informační, konzultační a poradenskou službu, se v této oblasti vytvořilo určité vakuum. Hlavním problémem malých obcí jsou finance. Některé malé obce obtížně zajišťují kvalifikované vyřizování správních záležitostí, fakticky disponují velmi malým rozsahem rozhodování, nejsou s to samy řešit svůj rozvoj, mají infrastrukturní problémy, nemohou zajišťovat kvalitní služby pro své občany⁴³.

⁴³ TOTH P.: Skončila už reforma územní veřejné správy, či jí kynou nové možnosti? [online] Moderní obec 5.11. 2009 [cit. 5.1. 2016] <http://moderniobec.cz/skončila-uz-reforma-uzemni-verejne-spravy-ci-ji-kynou-nove-moznosti/>

Územní jednotka okres má navzdory provedené reformě stále silnou pozici. Prostřednictvím okresů jsou např. vymezeny samosprávné kraje v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb. Vládní návrh zákona o změně hranic krajů byl v listopadu 2001 pro neochotu měnit nedávno zavedené krajské uspořádání zamítnut již v 1.čtení⁴⁴. V rámci II. fáze reformy územní veřejné správy byla na okresní úrovni vytvořena odloučená pracoviště Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových a pozemkové úřady. Okres také nadále slouží pro vymezení území se soustředěnou podporou státu, využívají jej např. různé zájmové organizace aj. Skutečnost, že občané musí i nadále dojíždět za úřady do sídla bývalého okresního úřadu, vyvolala nevoli a diskusi o účelu reformy.

Důvod pro zachování okresů byl stejný jako v případě „starých“ krajů, tzn. územím okresů má vymezenou svoji územní působnost řada orgánů státu. V případě okresů šlo o pádnější argument než v případě „starých“ krajů, neboť počet orgánů státu, které svoji územní působnost vymezují územím okresu, byl podstatně vyšší⁴⁵.

⁴⁴ MATULA M.: *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*, in *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference*. s. 47

⁴⁵ *Analýza aktuálního stavu veřejné správy* [online] Ministerstvo vnitra ČR, 2011 [cit. 22.2. 2016] dostupné z www.spov.org/data/files/analyzavs.RTF

5) Současný vývoj, koncepce dokončení reformy

Vstupem ČR do EU k 1.dubnu 2004 se samotná ČR stala územně správním celkem v rámci tohoto hospodářskou- politického uskupení. Od roku 1988 v EU (tehdy ještě Evropská společenství, dále jen „ES“) funguje tzv. Nomenklatura územních statistických jednotek (NUTS), jednotný systém klasifikování územních statistických jednotek vytvořený pro dosažení srovnatelnosti statistických dat v rámci ES.

Jednotlivé úrovně územních jednotek klasifikace CZ-NUTS jsou⁴⁶:

NUTS 0 – Česká republika (administrativní jednotka)

NUTS 1 – území celé České republiky (neadministrativní jednotka)

NUTS 2 – sdružené kraje, odpovídají tzv. regiony soudržnosti (neadministrativní jednotky)

NUTS 3 – kraje (administrativní jednotky)

Do 31. 12. 2007 byly v systému NUTS vedeny také okresy a obce.

Od 1. 1. 2008 byly tyto jednotky převedeny do systému Místních samosprávných jednotek (LAU) :

LAU 1 (dříve NUTS 4) – okresy

LAU 2 (dříve NUTS 5) – obce

Důvodem vytvoření regionů soudržnosti bylo dosažení způsobilosti čerpat pomoc pro regiony s HDP na osobu nižší než 75% regionálního průměru v rámci EU z fondů EU (kraje vzniklé roku 2001 jsou pro tento účel příliš malé). V rámci regionů soudržnosti existují tzv. regionální operační programy koordinované regionálními radami a zaštitěné Ministerstvem pro místní rozvoj⁴⁷.

Koncepčně se problémy veřejné správy zabývala v posledních letech zejména strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby: Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015 (podle kritiků nevznikla jako zastřešující dokument řešící všechny

⁴⁶ viz příloha č. 4

⁴⁷ JETMAR M.: *K aktuálním otázkám regionálního rozvoje- orgány regionů soudržnosti*, in *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference*, s. 352- 355

problémy a slabá místa veřejné správy jako celku). V reakci na ni vznikly další návrhy řešení současné situace ve veřejné správě.

Koncepce dokončení reformy veřejné správy⁴⁸

Vláda Petra Nečase (dále jen „vláda“) nechala nejprve vypracovat Analýzu aktuálního stavu veřejné správy (dále jen „Analýza“). Impulsem pro zpracování analýzy se staly jednak nesystémové organizační kroky některých resortů, ale zejména nedokončení či pouze formální provedení reformy veřejné správy. V analýze se konstatuje, že současné nedostatky v ústřední i územní veřejné správě lze z velké míry přičíst právě nedodržení cílů Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999. nedostatky lze rozdělit do tří základních skupin:

- 1) existence územních jednotek podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (dvojí krajské členění, existence okresů, skladebnost)
- 2) nepřehledný a komplikovaný výkon veřejné správy v území (obce, orgány státu v území)
- 3) ostatní nedostatky (postavení územně správních jednotek v klasifikaci NUTS, řešení problematiky malých obcí, veřejnoprávní smlouvy aj.)

Ministru vnitra byl v usnesení č. 924/2011 uložen úkol zpracovat a vládě do 30. června 2012 předložit v souladu s Analýzou návrh Koncepce dokončení reformy veřejné správy (dále jen „Koncepce“). Návrh Koncepce blíže rozpracovával jednotlivé problémy identifikované v Analýze aktuálního stavu veřejné správy ve třech základních kapitolách:

- modernizace veřejné správy,
- územní veřejná správa,
- financování výkonu státní správy v přenesené působnosti

Jednotlivá opatření jsou dále rozpracována v následující struktuře:

- název opatření,
- popis problematiky,

⁴⁸ *Koncepce dokončení reformy veřejné správy* [online] Ministerstvo vnitra 2012 [cit. 25.2. 2016] dostupné z http://www.vystrcil.cz/prilohy/136_Koncepce_dokonceni_reformy_VS.pdf

- návrh řešení,
- legislativní dopady,
- finanční dopady,
- hl. gestor (spolugestor),
- návrh časového horizontu realizace

Navrhované změny v územní veřejné správě se dle Koncepce měly snažit logicky reagovat na tehdejší vývoj veřejné správy, kdy došlo k výraznému zvýšení stupně informatizace veřejné správy (vybudování univerzálních kontaktních míst Czech POINT /pracoviště Czech Point byla k 1. 1. 2012 vybudována v celkem 91,5 % obcích/, tvorba komunikační infrastruktury veřejné správy zprostředkující oběh dat atd.). Rozvoj elektronické veřejné správy podle Koncepce hraje důležitou roli nejen při zefektivnění výkonu veřejné správy, ale v poskytování veřejných služeb jako celku. Stát by měl garantovat, aby správa v území byla vykonávána kvalitně, jednotně a efektivně.

Cílem Ministerstva vnitra v oblasti územní veřejné správy je:

- zajistit skladebnost územně správních jednotek (tj. zajištění souladu územní působnosti různých úřadů s hranicemi obcí),
- sjednotit územní působnost orgánů státu v území s přijatými územními změnami,
- zjednodušit výkon veřejné správy v území co do počtu úrovní, na kterých je veřejná správa vykonávána,
- minimalizovat přenesenou působnost na obcích se základní působností (dále “obec I”) a uvolnit obcím prostor především pro jejich samosprávné funkce.

Dle Koncepce je z hlediska optimálního výkonu veřejné správy v České republice žádoucí, aby existovala maximálně třístupňová územně správní struktura, přičemž výkon zákonných kompetencí by měl být v největším možném rozsahu soustředěn na úrovních obec - obec s rozšířenou působností - kraj (cílový stav). Jednorázová změna, která by okamžitě nastolila cílový stav, je finančně náročná (finanční náklady související s rozšiřováním kapacity úřadů obcí s rozšířenou působností). Předkládaný materiál proto počítá s postupným prováděním změn v organizaci výkonu veřejné správy v území (doprovázené optimalizací vykonávaných agend).

K územní veřejné správě se vztahují opatření:

- 1) Zrušení zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů)
- 2) Zrušení kategorie obcí s pověřeným obecním úřadem
- 3) Organizace přímých vykonavatelů státní správy v území
- 4) Redukce matričních úřadů
- 5) Redukce stavebních úřadů
- 6) Omezení výkonu přenesené působnosti na obcích I
- 7) Výkon veřejné správy na území statutárních měst a hlavního města Prahy
- 8) Omezení platnosti veřejnoprávních smluv
- 9) Přenesení přestupkové agendy z obcí I na obce s rozšířenou působností

K vybraným opatřením

- 1) Zrušení zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů)

Zrušení zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, je dle Koncepce reakcí na změny v pojetí územní veřejné správy, které se uskutečnily v její organizaci v průběhu předchozích fází reformy územní veřejné správy. Současně se tím výkon veřejné správy v území zjednoduší a zpřehlední. Jednotky z roku 1960 by již nemohly být využívány jako všeobecné obvody pro výkon státní správy. Toto členění by se stalo tzv. členěním specializovaným, využívaným pouze v odůvodněných případech (např. v organizaci soudů či archivní správy). Územní působnost takovýchto správních úřadů by byla definována samostatně ve zvláštních zákonech výčtem obcí.

Obecnými obvody pro výkon státní správy na mikroregionální úrovni by nadále byly správní obvody obcí s rozšířenou působností. Dle Koncepce akceptaci reformy veřejné správy do značné míry brání složitý a nepružný název správní jednotky „správní obvod obce s rozšířenou působností“. Obvody obcí s rozšířenou působností představují územně správní jednotku všeobecné povahy a z územního hlediska do značné míry navazují na okresy, které existovaly již před rokem 1960. Z obou uvedených důvodů a také vzhledem k tomu, že název okres je v podmínkách ČR vžitý, se navrhuje v Koncepci označovat nadále uvedené obvody v zákoně jako okresy. Toto označení nebylo v rámci II. fáze reformy územní veřejné správy

možné, neboť stále existoval větší počet úřadů vycházejících ve své organizaci z členění z roku 1960, který však od té doby zřetelně poklesl.

Pro potřeby správní struktury by tak byly nadále využívány jako obecné jednotky územní samosprávné celky dané Ústavou ČR a ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. a okresy představované dosavadními právními obvody obcí s rozšířenou působností.

Koncepce obsahuje 2 varianty řešení (další kroky a náročnost by se odvíjely od zvolené):

Varianta I. - zrušený zákon č. 36/1960 Sb. by nebyl nahrazován žádným dalším právním předpisem upravujícím územní členění České republiky.

Varianta II – zákon č. 36/1960 Sb. by byl nahrazen novým právním předpisem

2) Zrušení kategorie obcí s pověřeným obecním úřadem

Dle Koncepce i z evropského pohledu je zbytečné, aby správu na v podstatě stejné úrovni vykonávaly 2 stupně, tedy obec s rozšířenou působností a POÚ. Při svém vzniku měly POÚ představovat přechodné řešení. Vymezení POÚ není provedeno podle jednotného kritéria. Při vzniku správních obvodů POÚ nebyla stanovena žádná velikostní kritéria, jako např. u správních obvodů obcí s rozšířenou působností. V některých případech byly tyto obce zřízeny pouze na základě nutnosti respektovat okresní členění, přičemž hned za hranicemi okresu leželo vyhovující správní centrum. Po zřízení obcí s rozšířenou působností se jejich kompetence nejen dále nerozšiřují, ale dochází i k určité redukci.

Uvedená situace má dlouhodobý charakter a snižuje perspektivnost této kategorie obcí. Každá obec s rozšířenou působností je dnes současně také obcí s pověřeným obecním úřadem. V případě 102 obcí s rozšířenou působností by dokonce nedošlo k žádné změně, neboť stávající správní obvod obce s pověřeným obecním úřadem se plně kryje se správním obvodem obce s rozšířenou působností, tzn., zrušení pověřených obecních úřadů se žádným způsobem nedotkne téměř 50 % správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Ve zbývajících případech se nebude řešit přenos kompetencí v pravém slova smyslu, neboť obce s rozšířenou působností dnes „dvojkové kompetence“ již vykonávají. Došlo by tak pouze ke zvětšení správního obvodu pro výkon „dvojkových kompetencí“.

Zrušením kategorie POÚ by nedošlo automaticky ke zrušení stavebních a matričních úřadů v sídlech stávajících POÚ. Obce se stavebním a matričním úřady jsou samostatné kategorie obcí stanovené jinými právními předpisy. Organizace stavebních a matričních úřadů

je řešena odděleně. Zrušení kategorie POÚ bude souviset se změnou v oblasti výkonu státní správy v přenesené působnosti (např. jejím převodem na jiné veřejnoprávní orgány), a proto musí být legislativně určen nástupnický orgán (orgány), na něhož (na něž) stanovené části výkonu přejdou.

3) Organizace přímých vykonavatelů státní správy v území

Přímými vykonavateli státní správy zde rozumíme ústřední správní úřady, jiné správní úřady (řízené příslušným ministerstvem), odborné správní úřady a nezávislé správní úřady. Řada přímých vykonavatelů státní správy svoji územní působnost změnám, které se uskutečnily v rámci reformy územní veřejné správy, již přizpůsobila (co do počtu nebo minimálně vymezením svojí územní působnosti, kdy svojí územní působností nenarušují správní obvody obcí s rozšířenou působností nebo VÚSC resp. jsou s nimi skladebné). Existují však stále přímí vykonavatelé státní správy, kteří nadále vymezují svoji územní působnost územními jednotkami stanovenými zákonem č.36/1960 Sb., o územním členění státu, a se správními obvody obcí s rozšířenou působností a územím VÚSC jsou neskladebné.

Přímí vykonavatelé státní správy (v textu dále označováni jako „orgány státu“) byli v Koncepti rozděleni do kategorií A-C:

A. Úřady, jejichž organizační struktura plně koresponduje s přijatým územně správním členěním.

B. V rámci kategorie B jsou rozlišovány dvě podkategorie (B1 a B2). V kategorii B2 je dodržena skladebnost s obvody samosprávných krajů, příp. se správními obvody obcí s rozšířenou působností. V kategorii B1 skladebnost dodržena není (resp. územní působnost úřadů narušuje hranice samosprávných krajů nebo správních obvodů obcí s rozšířenou působností). Neskladebnost přináší problémy především na poli součinnosti správních orgánů na jednotlivých stupních. V současné době na území České republiky existuje celkem 33 obcí, ve kterých žije cca 18 tis. obyvatel a které spadají pod obec s rozšířenou působností v jiném okrese, než ve kterém se samy nacházejí. Kraje podle zákona č. 36/1960 Sb. nejsou s VÚSC skladebné v případě pěti okresů.

C. Výjimka, tzn. úřady, které při vymezení svojí územní působnosti musí uplatňovat jiná kritéria, než je územní členění státu. V Koncepti nejsou zahrnuty vnitřní organizační jednotky přímých vykonavatelů státní správy bez vlastní právní subjektivity. Návrh na změny organizace v území by v tomto případě mohl mít pouze doporučující charakter.

Územní působnost úřadů zařazených v kategorii B1 by bylo třeba sladit se správními obvody obcí s rozšířenou působností příp. samosprávnými kraji (tzn. dosáhnout kategorie B2, kdy územní působnost úřadů koresponduje s hranicemi VÚSC, případně s hranicemi správních obvodů obcí s rozšířenou působností).

Samostatně byla vyčleněna organizace soudní moci, která měla být řešena v úzké vazbě na připravovanou reformu soudnictví. Územní působnost okresních soudů je vymezena výčtem obcí, územní působnost krajských soudů pak výčtem okresních soudů. I když se soudy při vymezení své územní působnosti neodkazují přímo na územní jednotky ze zákona č. 36/1960 Sb., jedná se téměř o identické jednotky. Z pohledu předkladatele je do budoucna žádoucí, aby došlo ke sladění soudní moci se správními obvody samosprávných krajů a obcí s rozšířenou působností minimálně tak, aby hranice soudních jednotek nenarušovaly hranice správních obvodů krajů a obcí s rozšířenou působností (tzn. taktéž dosažení kategorie B2).

4) Výkon veřejné správy na území statutárních měst a hlavního města Prahy

Předpokladem fungující a efektivní veřejné správy je jednotná a stabilní správní struktura na území celého státu. V této souvislosti je potřeba se zaměřit na stabilitu veřejné správy také na území statutárních měst a hlavního města Prahy, tedy měst, která se dále územně člení nebo do budoucna členit mohou se všemi právními důsledky (dále též „územně členěná města“). K 1. 4. 2012 v České republice existovalo již 26 takových měst, ve kterých žilo cca 35 % obyvatel České republiky. Z pohledu výkonu státní správy v přenesené působnosti je v Koncepti spatřován nežádoucí stav v nemožnosti ovlivnění rozsahu výkonu přenesené působnosti dnešním městským obvodem či městskou částí v územně členěných městech. Zatímco obecně lze výkon státní správy přenést na jiného vykonavatele jen veřejnoprávní smlouvou, a to pouze na daném území a se souhlasem krajského úřadu či Ministerstva vnitra, v územně členěných městech je tento akt ponechán zcela na rozhodnutí samosprávy (vydáním obecně závazné vyhlášky – statutu).

Navazujícím problémem, souvisejícím s financováním přenesené působnosti, je skutečnost, že není pevně dán počet subjektů, které vykonávají státní správu v území a také jednotný rozsah jejich kompetencí. Dnešní městské obvody či části pak mají mnohde rozdílné postavení nejen v rámci státu, ale dokonce i v rámci jednoho města, což je nežádoucí fenomén. Další nedostatek je vnímán v nepřijatelném zvyšování počtu statutárních měst pouze politickým rozhodnutím. Původní funkce statutárního města daná potřebou dekoncentrace komunální moci se tak postupem času změnila v „prestižní“ titul. Dnes do

kategorie statutárních měst spadají všechna sídla nad 40 tisíc obyvatel a podle tvůrců Koncepce lze očekávat, že bez zavedení zákonného kritéria hrozí v budoucnu existence statutárních měst o velikosti cca 20 tisíc obyvatel.

Návrh spočívá v omezení nežádoucího zvyšování počtu statutárních měst nastavením zákonného kritéria. Napříště by již neměly být zohledňovány ani historické ani prestižní důvody, ale pouze počet obyvatel statutárního města, jehož minimální hranice je navrhována na 40 tisíc (myšleno v době stanovení statutárním městem). Podmínka územního členění by se povinně uplatňovala vedle hl. m. Prahy také u statutárních měst ve velikostní kategorii nad 150 tisíc obyvatel. U těchto měst je plnoplošné územní členění nezbytné zejména s ohledem na zřizování „městských částí s přenesenou působností“, které by byly pověřeny výkonem státní správy, jež by se svým rozsahem blížila obcím III. typu. Správní obvody městských částí s rozšířenou působností (městské obvody – jednotky analogické ke správním obvodům obcí III. typu) by byly stanovovány se závazným souhlasem Ministerstva vnitra, které by muselo dbát na to, aby byly beze zbytku skladebné se samosprávnými městskými částmi a mohly se tak stát součástí obecné správní sítě.

Návrh komplexního řešení výkonu přenesené působnosti městskými částmi bude výstupem pracovní skupiny, která se touto problematikou zabývá. Jednotné stanovení rozsahu zvýšených kompetencí v přenesené působnosti je nezbytné z hlediska přehlednosti výkonu státní správy. V tomto smyslu není ani z hlediska právní jistoty občanů vhodné, aby každé statutární město určovalo odlišný rozsah působnosti pro své městské části, navíc případně bez vazby na působnosti běžně vykonávané v obcích s rozšířenou působností.

U měst s počtem obyvatel od 40 do 150 tisíc by bylo územní členění i nadále založeno na dobrovolnosti, avšak napříště by mohly vznikat pouze městské části s min. 1 tisícem obyvatel, které by vykonávaly přenesenou působnost ve stejném rozsahu jako obce I. typu (což zákon o obcích předpokládá již dnes, viz § 139 odst. 2: „Orgány městských obvodů a městských částí vykonávají přenesenou působnost, kterou podle zvláštních zákonů vykonávají orgány obcí“.). Městské části by tak měly být územní jednotkou obdobnou obci I. typu, ale bez právní subjektivity.

Ohlasy na Koncepci a realizace

Koncepce se stala předmětem kritiky i analýz. 30. ledna 2013 se předseda vlády Petr Nečas sešel v Praze se zástupci Svazu měst a obcí České republiky na každoročním společném zasedání. Obě strany se ve společném prohlášení postavily za zachování dostupnosti služeb

občanům a shodly se, že není reálný důvod pro plošné rušení stavebních a matričních úřadů a odebrání dalších kompetencí výkonu státní správy obcím I. a II. typu. Reformní kroky je možné realizovat až na základě důkladně zpracované analýzy stavu dosavadního výkonu veřejné správy. Zástupci Svazu poděkovali předsedovi vlády za stažení materiálu Koncepte dokončení reformy veřejné správy z vlády a její slíbené dopracování. Zároveň požádali vládu, aby neschvalovala reformu veřejné správy v území bez předchozího dokončení reformy ústřední státní správy⁴⁹.

Ombudsman Pavel Varvařovský ve svém vyjádření ke Konceptu v případě územní veřejné správy plně podporoval záměr posunutí primárního výkonu státní správy na tzv. trojkové obce a vymezení obecného obvodu pro výkon státní správy správním obvodem obce s rozšířenou působností. Časový horizont realizace opatření s ohledem na dopady do území pokládal za realistický. Stejně tak podpořil zrušení kategorie obcí s pověřeným obecním úřadem a souhlasil s výkladem, že měly při svém vzniku představovat přechodné řešení. Maximální eliminování přenesené působnosti na obcích I. typu dle jeho slov podporují zjištění z činnosti ombudsmana, zejména se jedná o agendu silničních správních úřadů, přestupkových orgánů či orgánů ochrany ovzduší.

U územně členěných statutárních měst upozorňoval, že státní správa vykonávaná v současné době městskými obvody (částmi) se mnohdy neopírá o dostatečné odborné personální vybavení. Tato situace se týká i největších měst (s výjimkou hl. města Prahy). Pokud by výkon státní správy na úrovni městských obvodů měl být zachován či dokonce posílen, považoval by za nezbytné narovnat instanční hierarchii. V současné době jsou ústřední správní úřady neorganicky vyloučeny z možnosti vést přezkumná řízení, neboť odvolací instancí úřadů městských obvodů jsou magistráty. Vhodnějším by dle Varvařovského bylo, aby v případě rozhodování úřadu městského obvodu byl nadřízeným úřadem krajský úřad, který je v nezávislejší pozici než magistrát „mateřského“ města.

Zásadní připomínku učinil Varvařovský k přímým vykonavatelům státní správy v území, neboť přes setrvání u smíšeného modelu veřejné správy není jasné, za jakých podmínek, kdy a proč by se měly určité správní agendy přesouvat z obcí a krajů právě na přímé vykonavatele

⁴⁹ *Společné prohlášení vlády České republiky a Svazu měst a obcí České republiky* [online] portál vlády ČR 30.1. 2013 [cit. 4.3. 2016] <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-zpravy/spolecne-prohlaseni-vlady-ceske-republiky-a-svazu-mest-a-obci-ceske-republiky-103030/>

státní správy. Z povahy koncepce dokončení reformy veřejné správy podle Varvařovského plyne, že by se tak nemělo stávat nikdy ad hoc, ale nejlépe v návaznosti na dokončení standardizace agend⁵⁰.

Koncepce samotná ve výsledku nebyla vládou projednána ani schválena. Rok 2013 byl poznamenán pádem vlády a následnými předčasnými volbami. Nová vláda Bohuslava Sobotky byla pak jmenována počátkem roku 2014.

Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020⁵¹ Česká veřejná správa po nástupu Sobotkovy vlády nedisponovala koncepčním dokumentem, který by stanovil směr jejího rozvoje na další období (po konci realizace Strategie Smart Administration v roce 2015). Jako reakce na tento stav proto vznikl Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020 (dále také Strategický rámec nebo SR). Účelem tohoto dokumentu je zejména:

- zajistit kontinuitu a realizaci dalších potřebných kroků v oblasti rozvoje veřejné správy,
- nastavit další směřování rozvoje a investic do vybraných oblastí veřejné správy v programovém období 2014 – 2020
- zajistit plnění předběžných podmínek stanovených Evropskou komisí jako podmínky pro umožnění čerpání Evropských strukturálních a investičních fondů (dále také ESIF)

Nutno však konstatovat, že Strategický rámec není vzhledem k výše uvedeným okolnostem komplexním (standardním) strategickým dokumentem, jelikož navazuje na některé již existující dokumenty a v dílčích oblastech je rozpracovává. Z těchto důvodů Strategický rámec neobsahuje zejména samostatnou analytickou část. Problémy veřejné správy jsou popsány ve výše zmíněné Analýze aktuálního stavu veřejné správy (dále také Analýza). Ministerstvo vnitra při tvorbě Strategického rámce revidovalo Analýzou identifikované

⁵⁰ VARVAŘOVSKÝ P. *Připomínky veřejného ochránce práv k materiálu Koncepce dokončení reformy veřejné správy* [online] Brno 15.6. 2012 [cit. 7.3. 2016], dostupné z

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/PDCJ1372-12_MVCR_Koncepce-dokonceni-reformy-VS.pdf

⁵¹ *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020* [online] ve znění usnesení č. 21 ze dne 14. ledna 2015 [cit. 10.3. 2016] dostupné z www.mvcr.cz/soubor/strategicky-ramec-rozvoje-vs-v-cr-pdf.aspx

problémy, vyhodnotilo aktuální vývoj v dané oblasti a následně stanovilo, které problémy je potřeba dále řešit. V rámci revize Strategického rámce však bude nutné analýzu výkonu veřejné správy aktualizovat, včetně provazby na výstupy z hodnocení Strategie Smart Administration a implementačních plánů.

Při tvorbě Strategického rámce byly vedle Analýzy využity i další existující analytické dokumenty a zprávy (např. Zpráva o realizaci projektů s dopadem na snižování administrativní zátěže občanů, Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti, Zpráva o převodu správních agend vykonávaných obcemi v přenesené působnosti prostřednictvím veřejnoprávních smluv, Zpráva o účinnosti Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace a další interní i veřejné dokumenty).

Strategický rámec dále neobsahuje detailní plán implementace ani analýzu nákladů, přínosů a dopadů jednotlivých cílů, opatření a aktivit. Ministerstvo vnitra v návaznosti na Strategický rámec vytvořilo detailní implementační plány obsahující hierarchickou strukturu aktivit a opatření k naplnění jednotlivých cílů, harmonogram, odpovědnosti a gesce, rozpočet, postupy řízení a organizační strukturu implementace daného implementačního plánu, včetně indikátorů a postupů monitorování a hodnocení. U jednotlivých opatření jsou zpracovány možné varianty realizace (tj. způsoby řešení daného problému) a vyhodnoceny náklady, přínosy a dopady realizace jednotlivých cílů, opatření a aktivit.

Uvedené implementační plány Strategického rámce přispívají k plnění akčních plánů plnění předběžných podmínek. Po skončení realizace Strategie Smart Administration plánuje MV vyhodnotit její přínosy a dopady, což bude vstupem pro revizi Strategického rámce a jeho hodnocení. Získané informace a údaje pak budou sloužit ke zpracování jak komplexní analýzy stavu veřejné správy, tak i k návrhu revize stávajících strategických a specifických opatření, případně návrhu nových oblastí k podpoře.

Revize Strategického rámce, reflektující výše zmíněné vstupy, bude vládě předložena v roce 2016. Součástí revize Strategického rámce bude zvážení konceptů vývoje ve veřejné správě, včetně porovnání s aktuálními mezinárodními trendy. K další případné revizi Strategického rámce bude v mezidobí přistoupeno podle potřeb. Zároveň budou vládě předkládány zprávy o průběžném hodnocení, zde se předpokládá dvouletý interval. V roce 2020 bude vládě předložen návrh aktualizovaného Strategického rámce nebo bude pro oblast veřejné správy na následující období vytvořen nový dokument.

Závěr

Problematika reforem územní správy i veřejné správy obecně je velmi komplexní a komplikovaná, vyvíjející se a sledující ve svém procesu různorodé zájmy a cíle. Vývojem reforem se dlouhodobě zabývá zahraniční literatura, rozmach české nastal až s ukončením 2. fáze reformy. Různorodost autorského zaměření (zejm. právníci, politologové, sociologové, ekonomové) naznačuje názorovou množinu obsaženou v těchto pracích. Účelem reforem by mělo být mimo jiné zpřehledňování, modernizace a zejména zkvalitnění výkonu správy. Reálně však díky dynamice společenských změn není možné dosáhnout trvalého uspokojení a reforma veřejné správy tak je nekončícím procesem. Vyřešením jednoho problému však může vyvstat mnoho jiných, čímž je soustavně narušována stabilita právního systému a ten se tak dostává do cyklu reforem, transformací a modernizací.

Cesta reformy územní správy v ČR se může zdát komplikovaná zejména díky rozporům mezi plány načrtnutými v Konceptu reformy veřejné správy a reálným průběhem, kdy územní jednotky nepřestaly existovat se zrušením jim příslušných správních úřadů. 2 fáze reformy v praxi nastolily neskladebnost územní správy, na příkladu Slovenska však můžeme vidět, že ani relativně průběžné změny nezajistí optimální funkci územní správy, pokud zjevně vychází pouze z politických zájmů bez hlubších analýz a konzultací zejména s obcemi. Maďarsko se naopak po několika nezbytných reformních krocích spokojilo při zachování tradičního župního zřízení s existencí regionů pouze jako statistických jednotek a rad regionálního rozvoje jako orgánů koordinujících a přerozdělujících finanční prostředky. Sasko ve své podstatě představuje územní jednotku na regionální úrovni, jeho liberální způsob vyřešení obecní problematiky může být východiskem pro řešení situace neskladebnosti naší územní správy.

Dokončením reformy či spíše opětovným vymezením problémů územní správy a načrtnutím plánů k jejich odstranění se v minulých letech opakovaně zabývaly Nečasova i současná Sobotkova vláda. Té zatím chybí dokument obdobný Konceptu dokončení reformy veřejné správy, Strategický rámec se již v období 2007- 2015 ukázal spíše jako směrodatný než jako iniciující reálné změny, proto v této práci není jeho obsah podrobně rozebrán tak jako u Konceptu, byť nerealizované. Současná koaliční vláda dokázala prosadit zákon o státní službě, jehož předchozí verze byla téměř 12 let odkládána. Je otázkou, zda v tomto volebním období zahájí 3. (a s nad závěrečnou) fázi reformy či opět zůstane jen u kritiky „přechodného“ stavu a vícekolejnost územní správy překlene i toto období relativní politické stability, kdy k reformě chybí pouze politická vůle.

Resumé

The issue of reform of territorial administration and public administration in general is a very complex and complicated, developing and monitoring the process in its diverse interests and goals. The reform should be the mission of surveying, among other things, modernization and improvement of performance management in particular.

Path of the reform of territorial administration in the Czech Republic may seem complicated, especially because of inconsistencies between the plans and real progress, where a territorial unit did not stop to exist after the abolition of their local authorities. Phase 2 of the reform in practice raised lack of subordination in the territorial administration. However, for example at Slovakia we see that even relatively continuous change does not ensure the optimum function of local government, if it is clearly based only on political interests. Hungary, on the contrary, after several necessary reform steps settled to its traditional district constitution with the existence of regions only as statistical units. Saxony (essentially a territorial unit at the regional level) shows that the liberal way of resolving local issues could be the basis for resolving the situation of subordination in our territorial administration.

The completion of the reform, or rather re-defining issues of territorial administration, has been repeatedly dealt with by Nečas's and present Sobotka's government. Current coalition government has been able to enforce the law on the civil service, whose previous version was delayed for almost 12 years. The question is whether in this election period will the government start the 3rd (and hopefully the final) stage of reform or again will only criticize the "transitional" state and lack of subordination will span this period of relative political stability, when the reform is missing only the political will.

Literatura a zdroje

Monografie

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2.

HENDRYCH, Dušan: *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. vydání, aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003. Právní instituty. ISBN 80-7179-794-4.

MALÝ, Karel a Florián SIVÁK. *Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku do r. 1918*. Vyd. 2., přeprac. a dopl. Praha: H & H, 1993. ISBN 80-85467-61-5.

MAREK, Jiří. *Veřejná správa v České republice*. 2. rozš. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5.

PERNES, Jiří. *Pod moravskou orlicí aneb Dějiny moravanství*. Brno: Barrister & Principal, 1996. ISBN 80-85947-12-9.

POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 80-7179-748-0.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 4. dopl. a opr. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001. ISBN 80-210-2763-0.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. ISBN 978-80-7357-382-9.

VALEŠ, Lukáš. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-010-1.

Sborníky příspěvků a periodika

LOUDA, Tomáš, Jiří GROSPÍČ a Lenka VOSTRÁ (eds.). *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice: sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí : Praha 22.-23.11.2005*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-001-2.

- GROSPÍČ, Jiří. *K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy*

OLOŠTIAK, Martin (ed.) *9. študentská vedecká konferencia : zborník plných príspevkov*. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, 2014. ISBN 978-80-555-1064-4.

- FARKAŠOVÁ Katarína: *Reforma verejnej správy na Slovensku (priebeh reformy v rokoch 1990 – 2005)*

VOSTRÁ, Lenka, Jarmila ČERMÁKOVÁ a Jiří GROSPÍČ (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice : sborník z mezinárodní konference : Třešť, 22.-24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6.

- HALÁSZ Ivan. *Reforma maďarskej verejnej správy a otázka regionálnej samosprávy*
- JETMAR Marek. *K aktuálnim otázkám regionálneho rozvoje- orgány regionů soudržnosti*
- MATULA Miloš. *Stav reformy územní veřejné správy a jeho vývojové souvislosti*
- NIKODÝM Dušan. *K problematike kontroly územnej samosprávy v Slovenskej republike*
- POSTRÁNECKÝ Josef: *Reforma veřejné správy v České republice*

Aplikované právo 1/2008. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2008. ISSN 1214-4878.

- KUBA Jaroslav. *Veřejná správa v ČR a její aktuální problémy*

UNES (Účetnictví neziskového sektoru) 2003/1. Praha: ASPI Publishing, 2003, ISSN 1214-181X

- DVORÁK Tomáš. *Zrušení okresních úřadů - druhá fáze reformy veřejné správy*

Internetové zdroje

Analýza aktuálního stavu veřejné správy [online] Ministerstvo vnitra ČR, 2011 [cit. 22.2. 2016] dostupné z www.spov.org/data/files/analyzavs.RTF

HROMADA Slavomír: *Historický vývoj územnosprávného usporiadania na území Slovenska* [online] informační server BEO.SK 25.8. 2009 [cit. 4.12. 2015] dostupné z <http://beo.sk/historia/860-historicky-vyvojuzemnospravneho-usporiadania-na-uzemi-slovenska>

Koncepce dokončení reformy veřejné správy [online] Ministerstvo vnitra 2012 [cit. 25.2. 2016] dostupné z http://www.vystrcil.cz/prilohy/136_Koncepce_dokonceni_reformy_VS.pdf

Samosprávy v EÚ- Inšpirácie pre Slovensko: Maďarsko [online] Územná samospráva, červen 2012 [cit. 15.2. 2016] dostupné z http://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24363_subor.pdf

RYŠLAVÝ Ivan: *Slovensko se vrátilo k okresním úřadům: ušetří občané i stát (rozhovor s Robertem Kaliňákem)* [online] Moderní obec 5.12. 2013 [cit. 18.12. 2015] dostupné z <http://moderniobec.cz/slovensko-se-vratilo-k-okresnim-uradum-usetri-obcane-i-stat/>

Sasko v letech 1945- 1990 [online] informační portál Saské státní kanceláře [cit. 28.1. 2016] , dostupné z <http://www.sachsen.de/cz/272.htm>

SCHNABEL Friedrich. *Jak Sasko postupovalo ve své reformě územní správy* [online] Moderní obec, 3.9. 2009 [cit. 25.1. 2016] dostupné z <http://moderniobec.cz/jak-sasko-postupovalo-ve-sve-reforme-uzemni-spravy/>

Společné prohlášení vlády České republiky a Svazu měst a obcí České republiky [online] portál vlády ČR 30.1. 2013 [cit. 4.3. 2016] <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-zpravy/spolecne-prohlaseni-vlady-ceske-republiky-a-svazu-mest-a-obci-ceske-republiky-103030/>

Strategický rámeček rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020 [online] ve znění usnesení č. 21 ze dne 14. ledna 2015 [cit. 10.3. 2016] dostupné z www.mvcr.cz/soubor/strategicky-ramec-rozvoje-vs-v-cr-pdf.aspx

TOTH Petr. *Skončila už reforma územní veřejné správy, či jí kynou nové možnosti?*
[online] Moderní obec 5.11. 2009 [cit. 5.1. 2016] <http://moderniobec.cz/skoncila-uz-reforma-uzemni-verejne-spravy-ci-ji-kynou-nove-moznosti/>

VARVAŘOVSKÝ Pavel: *Připomínky veřejného ochránce práv k materiálu Koncepce dokončení reformy veřejné správy* [online] Brno 15.6. 2012 [cit. 7.3. 2016], dostupné z http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/PDCJ1372-12_MVCR_Koncepce-dokonceni-reformy-VS.pdf

Přílohy

Příloha č. 1

Tab. 6. Obyvatelstvo podle národnosti, podle mateřského jazyka a podle pohlaví								
Mateřský jazyk	Pohlaví	Obyvatelstvo celkem	v tom národnost					
			česká	slovenská	moravská	slezská	maďarská	romská
český	M	4 802 813	4 041 596	39 496	671 515	22 235	2 181	6 448
	Ž	5 068 705	4 290 904	42 579	685 090	21 239	2 075	6 081
	C	9 871 518	8 332 500	82 075	1 356 605	43 474	4 256	12 529
slovenský	M	114 865	3 337	107 844	1 165	50	420	1 446
	Ž	124 490	4 893	115 618	1 537	53	314	1 407
	C	239 355	8 230	223 462	2 702	103	734	2 853
maďarský	M	9 834	533	1 362	383	10	7 344	93
	Ž	10 426	838	1 717	411	9	7 207	93
	C	20 260	1 371	3 079	794	19	14 551	186
romský	M	12 446	1 526	2 094	103	24	60	8 570
	Ž	11 848	1 490	2 064	87	20	48	8 060
	C	24 294	3 016	4 158	190	44	108	16 630
polský	M	19 954	533	70	55	191	26	13
	Ž	32 408	1 243	81	96	258	47	28
	C	52 362	1 776	151	151	449	73	41
německý	M	13 984	1 753	115	131	99	11	86
	Ž	26 923	3 975	140	291	138	40	177
	C	40 907	5 728	255	422	237	51	263
ostatní a n	M	26 039	5 013	811	729	65	69	216
	Ž	27 480	6 134	886	720	55	90	185
	C	53 519	11 147	1 697	1 449	120	159	401
úhrn	M	4 999 935	4 054 291	151 792	674 081	22 674	10 111	16 872
	Ž	5 302 280	4 309 477	163 085	688 232	21 772	9 821	16 031
	C	10 302 215	8 363 768	314 877	1 362 313	44 446	19 932	32 903

zdroj: https://www.czso.cz/csu/sldb/pramenne_dilo_1991

Příloha č. 2- mapa krajů z r. 1997, barevně rozlišeny historické země v hranicích z let 1920- 1927



zdroj: <https://czechrepublic.trade.gov.pl/pl/o-kraju/1118,czeski-elementarz.html>

Příloha č. 3- mapa okresů (vyznačeny i kraje) podle zákona o územním členění státu



zdroj: http://www.toukystomem.cz/Ruzne/uzemni_celky/Ceskoslovensko/images/Kraje-CSR-1960.jpg

Úrovně klasifikace CZ-NUTS

(účinnost od 1. srpna 2011)

Kód	NUTS 0	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Kód	stát	území	region soudržnosti	kraj
			do 31. 12. 2012 "oblast"	
CZ	Česká republika			
CZ0		Česká republika		
CZ01			Praha	
CZ010				Hlavní město Praha
CZ02			Střední Čechy	
CZ020				Středočeský kraj
CZ03			Jihozápad	
CZ031				Jihočeský kraj
CZ032				Plzeňský kraj
CZ04			Severozápad	
CZ041				Karlovarský kraj
CZ042				Ústecký kraj
CZ05			Severovýchod	
CZ051				Liberecký kraj
CZ052				Královéhradecký kraj
CZ053				Pardubický kraj
CZ06			Jihovýchod	
CZ063				Kraj Vysočina
CZ064				Jihomoravský kraj
CZ07			Střední Morava	
CZ071				Olomoucký kraj
CZ072				Zlínský kraj
CZ08			Moravskoslezsko	
CZ080				Moravskoslezský kraj

zdroj: https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace_uzemnich_statistickych_jednotek_-cz_nuts-_2011